



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
ESCUELA DE DERECHO**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**“SISTEMATIZACIÓN DEL PAGO DE IMPUESTOS DERIVADOS DE
LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE BIENES INMUEBLES EN
EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**

Juan Felipe Guerra Chamorro

DIRECTOR: Miguel Ángel Bossano Rivadeneira

QUITO, 2011

AGRADECIMIENTOS

A Dios por todas sus bendiciones a lo largo de mi vida.

A mis familiares y amigos, principalmente a mis padres quienes con su amor incondicional, apoyo y sobretodo ejemplo guían e inspiran cada uno de mis pasos.

A mi amiga y compañera María Belén, quien con su ayuda abnegada y apoyo incondicional, ha permitido construir cada uno de mis sueños.

A mi director de Tesina, Dr. Miguel Ángel Bossano, por su especial ayuda e interés en la culminación de la presente investigación.

ABSTRACT

La presente investigación titulada “Sistematización del pago de impuestos derivados de la transferencia de dominio de bienes inmuebles en el Distrito Metropolitano de Quito” centra su análisis en los impuestos municipales y su evolución normativa dentro de la legislación ecuatoriana así como su actual manejo en la práctica diaria.

En ese orden, el objetivo del presente trabajo consiste en determinar si la actual conceptualización normativa de dichos impuestos que surgen con motivo de la transferencia de dominio de un inmueble a favor de un nuevo propietario es suficiente y adecuada como para promover un sistema de tributación municipal concordante y sobretodo eficiente que permita reducir al máximo las prácticas de defraudación tributaria que actualmente se dan con motivo de evitar o reducir la cuantía de los tributos a cancelarse.

La investigación abarca además temáticas que se encuentran íntimamente relacionadas con las transferencias de dominio en sí, tal y como el sistema catastral ecuatoriano, la injerencia de las nuevas tecnologías en la administración de procesos, así como el trascendental rol que desempeñan los Notarios y Registradores de la Propiedad en el perfeccionamiento de la referida transferencia.

Para el desarrollo de la presente tesina, se han utilizado los métodos deductivo, analítico y comparativo así como diversas fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales en miras a cumplir con el objetivo general y los objetivos específicos planteados al inicio de la presente investigación, permitiendo así la construcción de nuevas propuestas o sugerencias.

El aporte del presente trabajo académico consiste en la identificación de los problemas técnicos y legales que actualmente aquejan a las transferencias de dominio en el país con sus consecuentes efectos, así como las imprecisiones que en materia legal se han

conservado a lo largo de los años en lo que respecta a los impuestos municipales descritos. Las recomendaciones han sido enfocadas en tres áreas principalmente: legislativa, técnico-operativa y social; siendo la propuesta más notable, la precisión de ciertos conceptos y vacíos legales así como la adopción y desarrollo de nuevos tributos municipales tendientes a una recaudación más eficiente y eficaz de los recursos económicos provenientes de los principales actores inmersos en las transferencias de dominio de inmuebles a realizarse.

ÍNDICE

SISTEMATIZACIÓN DEL PAGO DE IMPUESTOS DERIVADOS DE LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE BIENES INMUEBLES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

<i>ÍNDICE</i>	<i>PÁGINA</i>
I. Introducción	IV
CAPÍTULO I	
GENERALIDADES	
1.1. Origen y evolución histórica de los impuestos municipales	1
1.1.1. El tributo	1
1.1.2. Los impuestos municipales	5
1.1.2.1. Origen e historia de los impuestos municipales	7
1.2. La Administración Tributaria Seccional	9
1.2.1. Facultades de la Administración Tributaria Municipal	11
1.3. Los impuestos a la propiedad urbana	14
1.3.1. El impuesto predial urbano	15
1.3.2. Los impuestos a la transferencia de dominio de inmuebles urbanos	18
1.3.2.1. El impuesto a la utilidad en la transferencia de dominio de predios urbanos	20
1.3.2.2. El impuesto a la plusvalía en los inmuebles urbanos.....	25
1.3.2.3. El impuesto de alcabala	28
1.4. El contrato de compraventa	32
1.5. El sistema catastral en las circunscripciones territoriales	35
CAPÍTULO II	
LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE INMUEBLES URBANOS EN LA ACTUALIDAD.	
2.1. Trámite municipal y registral	41
2.2. Falencias en la transferencia de dominio de bienes inmuebles urbanos, sus implicaciones jurídicas	45

2.2.1. Defraudación Tributaria	53
2.2.1.1. Evasión Tributaria	54
2.2.1.2. Elusión Tributaria	55
2.2.2. Simulación	57
2.3. Casos prácticos considerados en la jurisprudencia ecuatoriana	60

CAPITULO III

OPTIMIZACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE LOS INMUEBLES URBANOS

3.1. Actuación Municipal	63
3.2. Actuación Notarial	67
3.3. Actuación Registral	70
3.4. Actuación de la Sociedad	73
3.5. Optimización del sistema de transferencias de dominio de inmuebles urbanos	74
3.5.1. Sistematización del pago de los impuestos derivados de la transferencia de dominio de inmuebles urbanos	77

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones y recomendaciones	80
4.1.1. Legislación	81
4.1.1.1. Creación del Impuesto a las Transferencias Municipales de Predios Urbanos (ITM)	81
4.1.1.2. Conceptualización del Impuesto a la Plusvalía	87
4.1.2. Área Técnico-Operativa	89
4.1.3. Área Social	93

BIBLIOGRAFÍA	96
---------------------------	----

DECLARACIÓN	100
--------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Dentro de la realidad profesional en la que nos desenvolvemos día a día, una de las ramas jurídicas que más se ha desarrollado es la del derecho inmobiliario, en gran medida por la creciente y desordenada expansión de las principales ciudades del país, que a su vez ha dado como origen el crecimiento del sector de la construcción así como del negocio de bienes raíces; mercados que tradicionalmente han ido de la mano y que cada vez buscan nuevas formas y alternativas para atender la gran demanda habitacional; fenómeno que ha sido denominado a nivel mundial como el “boom inmobiliario”.

A la par de este significativo crecimiento que representa un enorme beneficio para nuestra economía por ser una gran fuente de empleo, directo e indirecto, han ido surgiendo inconvenientes e inquietudes alrededor del tema que merecen ser revisados y expuestos, en miras a mejorar los procedimientos que se han venido aplicando hasta la presente fecha. Problemas tales como el sistema catastral que manejan los Gobiernos Autónomos Descentralizados, legislación confusa e imprecisa, trámites burocráticos e imperfecciones al momento de transferir el dominio de un inmueble a favor de otro propietario son, entre otros, algunos de los tópicos que han inspirado el análisis plasmado en la presente investigación.

Así, a fin de tener un panorama más claro respecto a las temáticas de nuestro estudio, el primer capítulo procura detallar y precisar varios conceptos que en la práctica han sido mal utilizados y que, en consecuencia, no han permitido construir propuestas y soluciones eficientes, lo que hace necesario su estudio y explicación pertinente. En el segundo capítulo analizaremos el tema medular del presente trabajo, en relación a los

grandes problemas que afrontan las transferencias de dominio de inmuebles urbanos, principalmente en el Distrito Metropolitano de Quito; sin menoscabo de que con la experiencia adquirida fruto de lo investigado, se pueda sugerir propuestas que pueden ser aplicadas a nivel nacional. El tema de la simulación en el precio de la compraventa del inmueble con la finalidad de reducir el monto de los impuestos a cancelarse por este concepto, reunirá nuestra principal atención y análisis, convirtiéndose en la piedra angular para el cumplimiento de los objetivos de esta investigación.

Algunos de los casos jurisprudenciales que detallamos en el referido capítulo así como la ponencia de algunos autores nacionales respecto al tema, nos darán una muestra de que nos encontramos ante un problema que data de varios años atrás y que, aunque han sido casos más bien excepcionales, en ocasiones puede generar graves inconvenientes jurídicos cuya salida no resulta fácil avizorar. En ese sentido, y en concordancia con lo señalado, tuvo especial relevancia el análisis de la actual legislación, concretamente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD por sus siglas- así como ordenanzas municipales que en su intento por regular el tema de las transferencias así como el régimen seccional impositivo, descuidaron ciertos puntos que pudieron haber sido mejorados o planteados de una manera distinta.

Esto nos llevo a desarrollar nuestro tercer capítulo investigativo, en donde se analizan los verdaderos alcances y limitaciones que poseen los diversos actores inmersos en este proceso; abogados, notarios, municipios, registros, así como la sociedad en sí, ya que se trata de todo un conglomerado de condiciones, aciertos, desaciertos y demás, que merecen ser optimizados y entendidos en busca de dar facilidades a la ciudadanía, para lo cual fue importante ubicar nuestra mirada en los procesos que han sido implementados por

otras ciudades de Latinoamérica que por sus crecimientos demográficos y poblacionales constantes, nos aportan con una valiosa experiencia en este tema.

A la finalización de este trabajo, tras varias investigaciones realizadas y análisis comparativos minuciosos, hemos llegado a establecer varias conclusiones las cuales a su vez nos han servido para esbozar ciertas sugerencias en busca de mejorar el actual sistema de transferencias de dominio de inmuebles urbanos, junto a todo lo que éste engloba, tratando siempre de crear propuestas válidas que, eventualmente, podrían ser consideradas para una futura implementación o para un estudio más detallado. Demás está decir que la presente investigación académica no pretende abarcar de manera alguna la totalidad de los temas estudiados, puesto que por su complejidad, las constantes innovaciones tecnológicas así como los nuevos aportes doctrinarios en materia inmobiliaria nos obligarán siempre a observar conceptos e ideas que podrían ser adaptados a la realidad ecuatoriana, lo que hace de nuestro tema un objeto de permanente evolución.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

1.1. Origen y evolución histórica de los impuestos municipales

Con el fin de hacer una aproximación teórica al tema que trataremos en el presente trabajo, es necesario que realicemos ciertas acotaciones respecto a conceptos básicos que serán mencionados inexorablemente, mismos que deben ser entendidos con claridad. Uno de los elementos sustanciales que forma parte de los ingresos públicos son los tributos, cuyo concepto de manera breve y general se traduce en una contraprestación pecuniaria de carácter obligatorio, impuesta legalmente por la Administración Pública con el fin de sostener las actividades estatales. A continuación procederemos a analizar algunos conceptos para un mayor abundamiento.

1.1.1. El tributo

La palabra “tributo” proviene del latín *tributum*. El Diccionario de la Lengua Española¹ define esta palabra en sentido jurídico como “*obligación dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas*”. Así también, existen varias y valiosas definiciones importantes de tratadistas a nivel mundial, dentro de las cuales destacamos la del autor argentino Héctor Villegas, quien señala que el tributo es “*una prestación de dinero que el Estado exige en el ejercicio de*

¹ “*tributo*”, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Edición Digital, Vigésimo Tercera Edición.

*su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva en virtud de una ley, y para cubrir los gastos que le demande el cumplimiento de sus fines”.*²

Por su parte, el doctrinario Giuliani Fonrouge señala respecto al tributo que se trata de *“una prestación obligatoria comúnmente en dinero o en especie exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público”*.³ Finalmente, Dino Jarach lo define como *“una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente)” al Estado o una entidad pública que tenga derecho a ingresarlo*”⁴.

De esta manera podemos obtener características comunes dentro de las varias definiciones que sobre el tributo existen, destacando sobretodo su origen legal, en apego al principio de legalidad que rige al Derecho Tributario y además su esencia eminentemente pecuniaria y coercitiva para con el sujeto pasivo del mismo; caracteres que si bien son la constante en cada definición doctrinaria existente, no abarcan enteramente un concepto tan amplio, complejo y profundo, como lo es el tributo.

En concordancia a lo anteriormente referido, la legislación ecuatoriana, al igual que la mayoría de las legislaciones de Latinoamérica, es clara al establecer la ya conocida clasificación común de los tributos. Así, nuestro Código Tributario manifiesta en el artículo primero que se *“entenderá por tributos a los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora”*.⁵ A continuación analizaremos brevemente cada uno de ellos:

² Héctor Villegas, *Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero*, Buenos Aires, 1998, Tomo I, Ediciones De Palma, Pág. 67.

³ Carlos Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, Buenos Aires, 1976, Volumen I, Ediciones De Palma, Pág. 194.

⁴ Dino Jarach, *El hecho imponible*, Buenos Aires, 1983, Tercera edición, Editorial Abeledo-Perrot, Pág. 28

⁵ *Código Tributario, Codificación*. Registro Oficial Suplemento No. 38. 14 de junio de 2005.

Cuando hablamos de impuesto hacemos referencia a uno de los tributos de mayor importancia dentro del sistema de recaudaciones de un Estado, que además de su gran aporte a los ingresos públicos, es de conocimiento general y goza de una relativa aceptabilidad o entendimiento por parte de la sociedad, llegando incluso a confundírsele con el tributo, género al cual pertenece. Humberto Delgadillo⁶ respecto al impuesto señala que se trata de una obligación coactiva en virtud de la cual un sujeto pasivo realiza un aporte de carácter económico a favor de un sujeto activo jurídicamente autorizado para su cobro, en base a un fundamento legal⁷ que determinará de manera clara las condiciones bajo las cuales se efectuará; es decir, en un plazo, forma y período determinado.

Tradicionalmente los impuestos han sido utilizados como una herramienta eficaz para que el Estado logre el cumplimiento de diversos asuntos, como por ejemplo el financiamiento de servicios y obras en general que requiere una sociedad y que el Estado debe proporcionar; el reforzamiento de los sistemas educativos, de salud, justicia, etc. Es importante destacar el carácter de obligatoriedad que reviste en relación a todos los contribuyentes que estamos obligados a su pago, sin que tenga necesariamente que existir una contraprestación directa por parte del sujeto activo de este tributo.

Por su parte, las tasas son contribuciones económicas efectuadas por los usuarios de un servicio público prestado por el Estado. Fonrouge define a la tasa como:

“la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de una ley, por la realización de una actividad, que afecta especialmente al obligado siendo de notar al respecto, que la ultima parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una ventaja o beneficio individual, sino tan solo que

⁶ Cfr. Luis Humberto Delgadillo, *Principios de Derecho Tributario*, Editorial Limusa, México, 2003, pág. 65.

⁷ Hablar de un fundamento legal responde a la necesidad de que toda obligación tributaria debe nacer en virtud de una ley, en apego estricto al principio de legalidad que rige al Derecho Tributario.

debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido".⁸

A diferencia de los impuestos, su sujeto pasivo no son los contribuyentes sino únicamente aquel que haga uso de ese servicio, como por ejemplo el pago por emisión de pasaportes, cédulas de ciudadanía, agua potable, luz eléctrica, etc., por lo que, de no usarse el servicio, no habrá tasa que cobrar. Al igual que los impuestos y, en general, todos los tributos, su nacimiento está sujeto a la existencia previa de una ley y la sujeción a los principios rectores establecidos en nuestra Constitución.⁹

Finalmente, las contribuciones especiales de mejora constituyen un tributo extraordinario pues su cobro no es permanente. Su existencia está dada por la presencia de un beneficio o un aumento de valor de los bienes inmuebles de propiedad del sujeto pasivo, u obligado, como consecuencia de la realización de nuevas obras públicas o el mejoramiento de éstas. Se advierte que con este tipo de tributo se deja a un lado el análisis de la capacidad contributiva del obligado por lo que el sujeto pasivo no necesariamente resulta ser quien más recursos económicos tiene sino el que mayor beneficio reporta con la creación o la mejora de la obra pública.

Para tener aún más claro el concepto de este último tributo, tomaremos la definición que sobre el mismo realiza el autor Marco Crespo, quien en su obra *Lecciones de Hacienda Pública Municipal*, menciona:

"Las contribuciones especiales tienen como hecho generador beneficios individuales que se materializan en el sujeto pasivo de la obligación tributaria, en virtud de una actividad previa de la administración. Así, por ejemplo, la pavimentación de una calle, la construcción de un desagüe, la puesta en práctica de un servicio, pueden valorizar los inmuebles cercanos a estas obras o servicios, lo que hace presumir un incremento patrimonial del propietario, que es justo gravar. Se observa, entonces, que en la

⁸ Giuliani Fonrouge. *Derecho Financiero*, Tomo II Editorial Depalma, Buenos Aires, Novena Edición. Pág. 867.

⁹ *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008. Art. 300.

contribución se tiene una actuación del Estado que produce un efecto, el cual se conecta con alguien (que es, por ley, puesto en la posición de sujeto pasivo)”.¹⁰

Para concluir, debemos tener presente que la creación, modificación o extinción de tributos deberá realizársela siempre mediante la vía legal, tal como nos lo señala la Constitución de la República¹¹ dentro de las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional.

1.1.2. Los impuestos municipales

Por la importancia que reviste para la presente investigación, focalizaremos nuestra atención sobre los denominados impuestos municipales, cuyo concepto es necesario entenderlo y ampliarlo; ya que, junto al contrato de compraventa de bienes inmuebles urbanos, dan origen al objeto principal de nuestro estudio.

El reciente Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en adelante COOTAD, señala en su artículo 223 que los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados se conformarán, entre otros, con los ingresos tributarios, los cuales se componen a su vez de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, tal como consta en el artículo 225 de la misma norma legal y que posteriormente son tratados en capítulos individuales a lo largo del texto normativo. A efectos de nuestro estudio, analizaremos principalmente el tema de los impuestos municipales, que se encasillan dentro de la primera clasificación de los ingresos

¹⁰ Marco A. Crespo A. *LECCIONES DE HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL*, Caracas, marzo de 2010, Publicación electrónica <http://www.eumed.net/libros/2009b/563/index.htm>, pág. 101. Fecha de visita: 13 de octubre de 2010.

¹¹ *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008. Art. 118.

tributarios y que incluyen a “[...] todos los que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, por recaudación directa o por participación [...]”¹².

Respecto a este tipo de tributos en sí, el artículo 490 de la normativa estudiada nos da a conocer dos características que los diferencian de otros impuestos. Así, por ejemplo, la primera posibilidad es que pueden ser considerados de *exclusiva financiación de los gobiernos autónomos descentralizados, o de coparticipación*. En el primer caso, el impuesto se ha creado o podrá crearse solo para el presupuesto municipal o metropolitano el cual es a su vez administrado por la tesorería municipal; a diferencia del segundo caso, en el cual dichos impuestos corresponden al presupuesto municipal o metropolitano como partícipe del presupuesto estatal.

La segunda posibilidad contemplada en el artículo en cuestión, es que los impuestos municipales o metropolitanos son de carácter general o particular. Así, en el primer caso, el impuesto ha sido creado para todos los municipios o distritos metropolitanos o, en su defecto, podría ser aplicado por todos ellos. En el segundo caso, su creación se ha realizado en beneficio de uno o más municipios o distritos metropolitanos o se ha facultado su creación en algunos de ellos¹³.

Posteriormente, el artículo 491 del COOTAD procede a enumerar los impuestos municipales y metropolitanos existentes, no de una manera taxativa, ya que deja la puerta abierta para el reconocimiento de otros tributos que se hayan creado anteriormente o que a futuro se los implementará para la financiación municipal o metropolitana. Dentro de este listado, haremos hincapié en el análisis y la comprensión de determinados impuestos municipales o metropolitanos, concretamente aquellos que recaen sobre la propiedad urbana, tal es el caso del *impuesto predial*; así como también

¹² Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 225.

¹³ Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 490.

los que surgen producto de la transferencia de dominio de un inmueble urbano, como el *impuesto de alcabalas*, el *impuesto a la utilidad en la transferencia de predios urbanos* y el *impuesto sobre la plusvalía*, temas que trataremos en su momento.

En cuanto al cobro de los tributos municipales o metropolitanos, las municipalidades y distritos metropolitanos lo regularán vía ordenanza, mientras que para su creación o aplicación, deberán sujetarse al amparo de las normas que han sido expedidas para tal efecto.

1.1.2.1. Origen e historia de los impuestos municipales

La historia de los tributos en general se remonta a los orígenes del hombre, su aparición entre otros factores se debe a aspectos relacionados con la monarquía, la religión e incluso situaciones especiales como guerras y enfrentamientos armados. En nuestro país el origen de los tributos se remite a la época aborígen, donde existían precarias formas de recaudación de impuestos por el uso del suelo, el cultivo y el riego.

Durante la vida colonial, debido a la marcada influencia de la corona española, se hizo más visible el sistema de recaudación de tributos, específicamente con la figura de la encomienda, por la cual se entregaban tierras y grupos de indígenas para que éstas sean administradas por un encomendero, quien era el encargado de cobrar los tributos impuestos por la corona a estos grupos de indígenas. Uno de los principales ingresos para la Real Audiencia de Quito, era el proveniente de la recaudación de los “tributos de indios” que consistían en el pago de grandes cantidades de dinero por parte de los indígenas desde los 18 hasta los 50 años de edad, esta contribución era eminentemente esclavista y se mantuvo vigente hasta la abolición de la esclavitud en el Ecuador¹⁴.

¹⁴ Enrique Ayala Mora, Resumen de Historia del Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2003.

En nuestro país en la época colonial se crearon varios impuestos que básicamente afectaban los ingresos, no obstante uno de los más importantes fue el impuesto a las alcabalas, que consistía en el pago del 2% de todo ingreso proveniente de cualquier venta o permuta realizada en la colonia, impuesto que fue creado por el Rey de España Felipe II, mediante Cédula Real de 1591 y que originó el descontento popular, desencadenando la rebelión de las alcabalas entre julio de 1952 y abril de 1953.

De manera general, este tipo de tributos se han ido modificando conforme el paso de los años, no obstante que han cambiado y evolucionado las atribuciones de los entes de recaudación, inicialmente constituía una atribución de la corona española y ahora nos centramos en los entes municipales, esto debido al desarrollo del sistema tributario en nuestro país. Desde el inicio de la vida republicana, estas atribuciones han evolucionado lentamente, no obstante el avance y desarrollo de la administración municipal se plasmó en algunas de las constituciones promulgadas en nuestro país a lo largo de la historia¹⁵:

Constitución de 1830:

Se divide al territorio del Estado en departamentos, provincias, cantones y parroquias, creando Concejos Municipales en las capitales de provincia, con limitadas atribuciones en cuanto a la recaudación de tributos pues seguía siendo competencia del órgano central.

Constitución de 1850:

¹⁵ Xavier Serrano Noboa, Evolución histórica de la municipalidad en el Ecuador, Revista Judicial, Diario la Hora, 2005.

La promulgación de esta Constitución fue muy importante por cuanto en un capítulo se crea el Régimen Municipal, y por primera vez se regula la existencia, creación y atribuciones de las entidades municipales en cada cabecera cantonal.

A pesar de la promulgación de varias Constituciones posteriores al año 1850, donde se incluyeron atribuciones y se mejoró el sistema descentralizado de administración, así como sus fuentes de ingresos, la siguiente reforma de más importancia es la de 1984 que eleva al carácter de orgánica a la Ley de Régimen Municipal, sentando nuevos precedentes por cuanto se otorga autonomía económica, administrativa y financiera a las municipalidades ecuatorianas, permitiendo un proceso de descentralización más avanzado y organizado -para aquella época-, tendiente a ejecutar la obra pública de manera más directa y cercana a las necesidades de los ciudadanos sin depender del paternalismo del gobierno central.

Como vemos, la evolución de los impuestos municipales hasta la actualidad ha sido por demás importante en virtud de que representa la mayor fuente de ingresos para las arcas municipales y por ende un respaldo considerable a la hora de implementar proyectos y programas encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

1.2. La Administración Tributaria Seccional

La historia y origen del Municipio, entidad autónoma cuyo nombre etimológicamente proviene del latín *municipium*, se remonta a una necesidad de descentralizar el manejo de la administración pública; descongestionándola y desconcentrándola para así poder ejercer sus atribuciones de una manera eficaz y eficiente en favor de la calidad de vida de los habitantes que viven dentro de una determinada circunscripción territorial.

Al respecto, nuestro Código Orgánico Tributario ha procedido a dividir la Administración Tributaria en tres órganos, que son: Administración Tributaria Central, Administración Tributaria Seccional y Administración Tributaria de Excepción (*el subrayado nos pertenece*) y a la cual se le han asignado facultades específicas, dentro de las cuales, por su relación con nuestra investigación, resaltan la aplicación de la ley y la de recaudación de los tributos.¹⁶

Concretamente respecto a la Administración Tributaria Seccional, el artículo 65 de dicho Código señala que será el Prefecto o Alcalde quien en su ámbito, provincial o municipal; respectivamente, dirigirá dicha administración, la cual podrá ser ejercida a través de dependencias, direcciones u órganos administrativos señalados por la ley, a fin de poner en práctica las facultades a ella conferidas¹⁷.

El artículo 143 de la ahora derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, organizaba las funciones de la administración municipal, según determinados ramos de actividad como: planeamiento y urbanismo, obras públicas, servicios públicos, higiene y asistencia social, educación y cultura, hacienda municipal, justicia y policía y; finalmente, protección, seguridad y convivencia ciudadana. [*el subrayado es nuestro*].

En concordancia con lo expuesto, la derogada Ley en su título número tres, capítulo segundo detallaba la estructura administrativa con la que contaba la Administración Municipal, destacando entre otras, la Dirección Financiera, entidad que no es mencionada directamente en el COOTAD como veremos a continuación, pero que sigue siendo la encargada del manejo y administración de la hacienda municipal por lo

¹⁶ Cfr. *Código Tributario, Codificación*. Registro Oficial Suplemento No. 38. 14 de junio de 2005. Art. 67.

¹⁷ Dino Jarach, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires, 1996, Tercera edición, Editorial Abeledo-Perrot, Pág. 165. En cuanto a este tema, el autor ha señalado que los gobiernos autónomos descentralizados tienen un poder derivado, toda vez que las potestades tributarias les han sido asignadas por el Estado o los Estados Provinciales (sistema federal), quienes ostentan el carácter originario.

que, por la especial trascendencia que reúne para nuestro trabajo, procederemos a detallar su estructura, funciones y atribuciones.

1.2.1. Facultades de la Administración Tributaria Municipal.

Aunque el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no habla como tal de una Administración Tributaria Municipal, se entiende que las competencias en materia de hacienda municipal serán ejecutadas a través de la Unidad Financiera¹⁸, como claramente lo expone el artículo 339: “*En cada gobierno regional, provincial y municipal habrá una unidad financiera encargada de cumplir funciones en materia de recursos económicos y presupuesto. [...]*”.

Precisamente, esta Unidad Financiera tiene como una de sus atribuciones las derivadas del ejercicio de la gestión tributaria, es decir entre otras, se encuentra a su cargo la recaudación de los ingresos tributarios, a través del Tesorero, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 340, 342, 343 y 344 del COOTAD.

En cuanto a las facultades en materia tributaria, existen competencias que son fundamentales para entender la presente investigación; la primera, relacionada con la atribución del Concejo Municipal de recaudar y administrar los ingresos municipales consta en el artículo 56 literal y) del COOTAD, función que, a través de un cálculo anticipado, permitirá focalizar de una manera adecuada y eficaz el presupuesto con el que se contará durante un período determinado y bajo ciertas condiciones previsibles, permitiendo así una optimización eficiente de los recursos económicos encaminados a satisfacer necesidades concretas de la ciudadanía. La segunda competencia la encontramos en el artículo 55 literal c) del mismo cuerpo legal que establece que es

¹⁸ Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No.303, 19 de octubre de 2010. Art. 339.

competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal, a través del órgano correspondiente “*crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras*”, esto en concordancia con el artículo 57 literal b) que determina como una de las atribuciones del Concejo Municipal –órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal- el “*regular mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor*”. No obstante, la atribución de crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas **tarifas**, no concuerda con lo establecido por el Art. 264 numeral 5 de la Constitución vigente que establece que los gobiernos municipales tienen como competencia exclusiva “*crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras*”; sin que conste la facultad de crear, modificar o suprimir tarifas, como sí consta en el COOTAD, cuerpo legal jerárquicamente inferior a la Constitución. A este respecto, cabe analizar la legitimidad o no de esta norma, frente a lo establecido en nuestra actual Constitución; con el fin de determinar si se trata de una disposición inconstitucional. Inicialmente, el poder tributario del Estado se ejerce a través de la Asamblea Nacional que es el máximo órgano de la función legislativa; el cual tiene como una de sus atribuciones el “*crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados*”; esta disposición que confiere atribuciones en materia tributaria a los gobiernos autónomos descentralizados nos permite inferir que el poder tributario no es exclusivo de la Asamblea Nacional; sino además de otros organismos de carácter público, conforme lo prevé la misma Constitución de la República. Lo importante es analizar si estas atribuciones adicionales a ellos conferidas no vulneran el principio de reserva de ley en materia tributaria, el cual establece que la creación, modificación, exención o derogación de tributos únicamente pueden regularse por normas que tienen

el rango de ley; en el caso que nos ocupa los gobiernos autónomos descentralizados gozan de autonomía y potestad legislativa en cuanto a la creación, modificación, exoneración o supresión **mediante ordenanzas** de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, atribución que goza de reconocimiento constitucional como vimos anteriormente, lo que implica que se está atenuando el principio de reserva de ley al permitir crear, modificar o suprimir ciertos tributos y sus tarifas correspondientes mediante una ordenanza, que es una norma jurídica por esencia subordinada a la ley. Tomando en cuenta esta atenuación a la rigidez del principio de reserva de ley en materia tributaria, la delegación del poder tributario a los organismos descentralizados se encontraría dentro del marco legal constitucional, y por ende, cualquier acto amparado en las disposiciones del COOTAD anteriormente mencionadas, es válido y encuentra su respaldo en la ley, y sobre todo en la Constitución, la misma que abre el camino para la delegación del poder tributario hacia los organismos autónomos descentralizados.

Como vemos, las atribuciones y competencias asignadas por la Ley permiten al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, a través de su Unidad Financiera contar con las herramientas legales necesarias para la implementación de un sistema recaudatorio completo, desde su inicio con la elaboración de los presupuestos de ingresos y gastos, hasta la culminación del proceso mediante el cobro de los impuestos municipales a través de la jurisdicción coactiva, en caso de ser necesario. Cabe recalcar, por supuesto, que no se trata de un proceso sencillo, toda vez que hay limitaciones importantes al momento de poner en práctica un modelo a seguir. Así, los rápidos y desordenados procesos de expansión urbana en los que se encuentran las grandes ciudades, como es el caso de Quito y Guayaquil, junto a la ausencia de recursos económicos, ponen de manifiesto la dificultad de contar con un sistema catastral ágil y

eficiente que vaya a la par de este crecimiento, de tal forma que impida que la información contenida en él quede desactualizada y obsoleta rápidamente lo que, a la postre, repercutirá en la cantidad de impuestos recaudada.

Esta situación nos obliga a buscar nuevas alternativas encaminadas a encontrar un mejor sistema recaudatorio o, en su defecto, mejorar el ya existente, que nunca será perfecto a causa de los nuevos y demandantes fenómenos que se presentan a diario en las ciudades pero que propenderá a realizar la recaudación de una manera más ágil. Para esto, será de suma utilidad revisar como son los procedimientos recaudatorios en otras municipalidades latinoamericanas, así como las innovaciones tecnológicas que en esta materia se han aplicado. Este punto será tratado en el segundo capítulo de este trabajo¹⁹.

1.3. Los impuestos a la propiedad urbana

Hablar de los tributos que gravan la propiedad, implica hablar de uno de los impuestos más importantes dentro del Derecho Tributario, razón por la cual la mayoría de los textos de consulta y tratadistas en general, hacen referencia a los mismos. No podemos empezar a hablar de ellos sin realizar algunas acotaciones previas. Dino Jarach²⁰ hace un estudio de la clasificación que sobre los impuestos existen y menciona una de las divisiones más comunes e importantes: *impuestos personales e impuestos reales*.

El autor señala cuatro criterios explicativos respecto a esta clasificación, dentro de los cuales el último es el más claro y objetivo al momento de diferenciar un impuesto del otro, explicando que se considera un *impuesto personal* cuando lo que se busca gravar es la capacidad contributiva de las personas físicas, tal es el caso del impuesto a

¹⁹ Ver Infra Capítulo III

²⁰ Dino Jarach, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires, 1996, Tercera edición, Editorial Abeledo-Perrot, Pág. 263.

la renta; por ejemplo, que es progresivo a medida que aumenta los ingresos del contribuyente. Y, por otra parte, tenemos el *impuesto real*, el cual grava las manifestaciones objetivas de la riqueza, obviando las circunstancias personales del contribuyente, tal y como lo indica Jarach en su obra y es precisamente, a este último grupo al que pertenecen los impuestos que gravan la propiedad.

Debemos considerar además, como lo menciona el profesor argentino, que cualquier impuesto independientemente de ser de carácter real o personal, directo o indirecto, etc., genera una obligación jurídica que debe ser cumplida. Nuestro estudio se centrará en la exposición y el análisis de determinados impuestos municipales, que además de revestir su carácter real, por su importancia y magnitud, engrosan de manera considerable los ingresos tributarios que reciben los municipios. A continuación su respectivo análisis:

1.3.1. El impuesto predial urbano

Tradicionalmente conocido como un tributo que grava la propiedad, este impuesto data de un origen muy antiguo que ha ido evolucionando hasta la presente fecha y cuya presencia tiene características prácticamente similares entre los países latinoamericanos. Con la constante expansión urbanística que viven las principales ciudades del país y la región, este impuesto aporta considerablemente a los presupuestos anuales de los gobiernos seccionales autónomos, por lo que su recaudación y administración resulta trascendental al momento de planificar y ejecutar las obras públicas que demanda la ciudadanía. Realizaremos un breve análisis de sus principales puntos y características previsto en nuestra legislación:

El artículo 501 del COOTAD señala los sujetos que deben cumplir con esta obligación tributaria. Así, el sujeto activo está dado por la municipalidad o distrito metropolitano en cuya jurisdicción se encontrare ubicado el inmueble urbano objeto del impuesto, mientras que el sujeto pasivo del mismo será el propietario del predio antes referido, quien deberá cancelar la obligación anualmente. Para la determinación de este tributo, se considerarán zonas urbanas aquellas que fueren declaradas dentro de los límites señalados a través de ordenanzas respectivas, para lo cual se tendrá en consideración el radio de servicios municipales o metropolitanos tales como agua, luz, etc.

Nótese que respecto al sujeto pasivo, la norma es clara al señalar que se trata del propietario del predio, sin mencionar nada respecto al posesionario, comodatario o usufructuario del mismo, que aunque no son situaciones comunes, su obligatoriedad tributaria no debería estar al margen de la ley, toda vez que se trata de gente que goza efectivamente del inmueble, por lo que debería establecerse su calidad de sujeto pasivo, más aún cuando el Código Civil señala:

“[...] Corresponde asimismo al usufructuario el pago de los impuestos periódicos fiscales y municipales que la graven durante el usufructo, en cualquier tiempo que se hayan establecido. Si por no hacer el usufructuario estos pagos los hiciere el propietario, o se enajenare o embargare la casa dada en usufructo, deberá el primero indemnizar de todo perjuicio al segundo.” [el subrayado nos corresponde].²¹

Para el cálculo de este impuesto, que varía año tras año, se tendrá como base el avalúo catastral del inmueble a ser gravado, para lo cual entran en consideración y de manera obligatoria varios elementos al momento de establecer su valor y los cuales han sido señalados en el artículo 495 y 502 del citado Código, y que a saber son: “*el valor del suelo, el valor de las edificaciones y el valor de reposición*”.

²¹ Código Civil, Codificación. Registro Oficial Suplemento No. 46. 24 de junio de 2005. Art. 810.

Los referidos factores, cuya implementación es susceptible de ser delimitada por ordenanzas municipales, serán aplicados en las actualizaciones catastrales²² correspondientes que deben ser realizadas obligatoriamente cada dos años según lo estipula la legislación vigente²³ y en base a las cuales se procederá a actualizar el monto del presente tributo tal como manda el artículo 497 de la norma estudiada, atendiendo siempre los principios que rigen el Derecho Tributario y que se encuentran previstos en nuestra Constitución. Una vez que el predio urbano sea avaluado, la dirección financiera procederá a notificar a los propietarios respecto de su realización; sin perjuicio de que el nuevo avalúo pueda ser reclamado mediante el respectivo trámite administrativo.

Efectuadas las actualizaciones correspondientes en el sistema catastral hasta el 31 de diciembre de cada año y, en consecuencia, se hayan re-avaluado los inmuebles urbanos objeto del impuesto predial, las Municipalidades y Distritos Metropolitanos podrán ejercer su cobro a partir del primero de enero del siguiente año, una vez que hayan determinado el valor a cancelarse. En ese sentido, es importante el incentivo que se otorga a favor de los contribuyentes, realizando descuentos que van desde el diez por ciento para la primera quincena de enero hasta llegar gradualmente al descuento del uno por ciento en la segunda quincena de junio, lo que genera una presencia masiva de personas ansiosas por cumplir con su obligación.

En este punto, es meritorio destacar las acciones que los Municipios y Distritos Metropolitanos han tomado a fin de ayudar a la ciudadanía para evitar que tengan que cumplir con las largas filas propias de cada año, viabilizando el pago del impuesto en varias entidades financieras con las cuales se han celebrado convenios para este

²² Al avalúo catastral del predio urbano se añadirá un porcentaje que irá entre el cero punto veinticinco por mil (0,25 %) y cinco por mil (5 %), valor que será fijado por el Concejo Cantonal mediante ordenanza.

²³ Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 496.

propósito. El uso de nuevas tecnologías y sistemas modernos de comunicación han permitido que la recaudación sea mayor y, por supuesto, más eficiente, cumpliendo con unas de las premisas básicas de una administración inteligente y moderna, procurando llegar siempre al modelo de buen gobierno. No obstante, no podemos señalar que por esta circunstancia el sistema de recaudación sea perfecto, por lo que aún existen muchas mejoras pendientes, por lo que es necesario observar las soluciones que en otros países se han adoptado.

En cuanto al tema de las deducciones tributarias, el COOTAD hace una enumeración de los casos en los cuales se podría aplicar el respectivo descuento, siendo el más importante entre todos el del predio urbano que soporta un gravamen hipotecario por motivo de su adquisición o mejoras en él realizadas; casos y situaciones que, si bien benefician a los obligados a cancelar el tributo, en la práctica es casi nula su aplicación debido al desconocimiento legal por parte de la ciudadanía en este tema.

Al igual que en su momento la ya derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Código actual establece exenciones para este impuesto. Así, encontramos exenciones totales para predios urbanos cuyo avalúo no exceda las veinticinco remuneraciones básicas unificadas; es decir USD 6.600²⁴; aquellos que son de propiedad del Estado o de instituciones públicas, de personas jurídicas destinadas a la beneficencia social, los que pertenezcan a naciones extranjeras u organismos internacionales de función pública e incluso aquellos predios que han sido declarados de utilidad pública por el concejo cantonal o metropolitano y sobre los que pese un juicio de expropiación, en los términos y condiciones señalados en el respectivo inciso del artículo 509²⁵.

²⁴ Acuerdo Ministerial No.249 publicado en el Suplemento del R. O. 358 de fecha 8 de enero de 2011. El salario mínimo unificado para el año 2011 es de 264 dólares de los Estados Unidos de América.

²⁵ A diferencia de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, el COOTAD ya no otorga ningún tipo de exenciones a los templos de cultos religiosos.

Por otra parte, el artículo siguiente del COOTAD nos detalla los casos en los cuales los predios gozarán de exenciones temporales, entre los que señala: aquellos amparados bajo la figura del patrimonio familiar, las casas construidas con préstamos otorgados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, asociaciones, mutualistas y cooperativas de vivienda; edificios destinados a viviendas populares u hoteles, entre otros casos con características concretas, que no son más que derivaciones de los bienes referidos.

Para concluir, es oportuna la precisión que realiza el Código distinguiendo al impuesto predial urbano como un tributo de exclusiva financiación municipal o metropolitana, características que enunciamos en su respectivo momento²⁶, por lo que, siguiendo lo indicado en el artículo, no se podrá gravar con otros impuestos a los inmuebles urbanos para financiar presupuestos que no sean los municipales o metropolitanos. La única excepción a la norma son los impuestos destinados al financiamiento de proyectos de vivienda rural de interés social.

1.3.2. Los impuestos a la transferencia de dominio de inmuebles urbanos

1.3.2.1. El impuesto a la utilidad en la transferencia de dominio de predios urbanos

El COOTAD en su artículo 556 establece el cobro del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía²⁷ que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, tarifa que podrá ser modificada mediante ordenanza. Es necesario recordar que la Ley Orgánica de Régimen Municipal establecía exactamente el mismo monto o

²⁶ Ver supra “La Administración Tributaria Seccional”.

²⁷ La Ley parte de un error de concepto al manejar el impuesto a la utilidad y al de la plusvalía prácticamente como sinónimos, siendo tributos distintos como veremos en el siguiente subtema por lo que, habría sido oportuno tratar a cada uno en artículos separados para evitar confusiones y así suspender esta mala práctica legislativa.

porcentaje a cobrarse; sin embargo, mediante la disposición transitoria segunda que se incluía al final de la misma se facultaba a los municipios a cobrar el 0.5% en la primera transacción del inmueble y el 10% a partir de la segunda, situación que en la práctica excepcionalmente se daba por lo que los montos por concepto de impuesto a la utilidad que se generaban eran relativamente bajos.

Con la derogación de la referida Ley y, por ende, la eliminación de dicha disposición transitoria, los municipios y distritos metropolitanos se encuentran nuevamente facultados a aplicar la tarifa del 10% en cada transferencia de dominio de un inmueble urbano, pudiendo regularla mediante ordenanza como hemos explicado. Esta situación se dio de manera especial en el Distrito Metropolitano de Quito en donde a partir del 20 de octubre del año 2010, un día después de la publicación del COOTAD en el Registro Oficial, se empezó a aplicar el nuevo valor impositivo al momento de transferir el dominio de un inmueble o derechos reales que recaían sobre el mismo, lo que ocasionó una crisis importante a nivel del negocio inmobiliario y la construcción, así como la gestión recaudatoria, dada la importante brecha porcentual que ocasionó la publicación del nuevo Código.²⁸

Para el mes de enero de 2011, el Distrito Metropolitano de Quito haciendo uso de las facultades previstas en el artículo 492 y 556 del COOTAD publicó la ordenanza

²⁸ La aplicación del nuevo porcentaje por concepto de impuesto a la utilidad en la transferencia de inmuebles urbanos, contemplado inicialmente en el COOTAD, trajo como consecuencia una paralización temporal de las transferencias de dominio de inmuebles, producto de los nuevos valores que generaban. En algunos casos, por ejemplo, el bono para la adquisición de vivienda otorgado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, se diluyó a la postre en el pago de los nuevos valores impositivos que se debían cancelar, lo cual perjudicaba a los sujetos inmersos en el negocio inmobiliario. Por supuesto, compartimos la idea de que hay una necesidad real de gravar estos actos jurídicos de una manera más provechosa para las arcas fiscales, tratándose de un mercado que tradicionalmente mueve muchos recursos y en donde sus principales actores han estado acostumbrados a sacar ventaja de los vacíos legales para evitar el pago de impuestos y así impedir la reducción de sus utilidades brutas. Lastimosamente, al ser éste negocio un mercado imponente, los grandes constructores trasladaron éste nuevo incremento a los compradores, aumentando de esta manera el valor de las unidades de vivienda. Precisamente de este punto surgió la necesidad de la ordenanza No. 338 que fijó de manera clara la tarifa a exigirse en las transferencias futuras, lo cual necesariamente debe ir de la mano con la adopción de mecanismos eficientes tendientes a mejorar la recaudación de este impuesto como veremos más adelante.

No. 338 mediante la cual reguló la tarifa impositiva de este tributo, fijándolo de la siguiente manera:

TARIFAS POR CONCEPTO DE IMPUESTO A LA UTILIDAD	
Tarifa general	10%
Transferencias de dominio a título gratuito	1%
Primeras transferencias de dominio a partir del año 2006 ²⁹	0.5%

Respecto a este punto y como indicamos en su momento, la aplicación de la tarifa del 10% contemplada en el COOTAD dio lugar a inconvenientes al momento de transferir inmuebles urbanos, particularmente en el Distrito Metropolitano de Quito, en contraste con otros cantones en donde se siguió implementando la tarifa prevista anteriormente en la disposición transitoria segunda de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal de manera ininterrumpida, por lo que los valores generados al momento de la respectiva liquidación se mantuvieron invariables a lo largo de toda esta transición entre una ley y otra, situación que no sucedió en la capital.

Si bien es cierto que tanto la Constitución como el COOTAD facultan a los gobiernos autónomos descentralizados, entre otras atribuciones, a regular mediante ordenanza la tarifa de los impuestos a cobrarse, consideramos oportuno que sea la propia ley la que defina de manera clara los montos a ser cobrados, a fin de evitar interpretaciones subjetivas por parte de las municipalidades quienes tienen un margen bastante amplio alrededor de los diez puntos porcentuales para poder fijar la cuantía del tributo, lo que puede dar paso a un trato inequitativo e injusto del mismo acto o contrato, el cual variaría según el cantón en el cual se ubique el predio urbano, vulnerando así el principio de igualdad y equidad tributaria.

²⁹ La fijación de este porcentaje nació en medio de una gran controversia desatada entre el gremio de los constructores, promotores inmobiliarios y el Consejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito. La postura de los empresarios fue la exoneración total en el pago del impuesto a la utilidad en la primera venta del inmueble ya que, a su decir, ellos venden un producto resultado de la finalización de todo un proceso, en el cual se han realizado inversiones, pago de mano de obra, utilidades a los trabajadores, etc., por lo que la sugerencia fue encaminada a buscar gravar la segunda venta del inmueble, en donde el propietario si podría percibir una ganancia (utilidad) real.

Salvando las observaciones planteadas y continuando con el análisis de las principales características de este tributo, es necesario identificar al sujeto pasivo del mismo, que es el dueño del predio objeto de la transferencia. No obstante, quien adquiere el dominio del inmueble, puede contractualmente asumir su pago³⁰, sin tener derecho a reclamar posteriormente y sin convertirse en sujeto pasivo de este tributo. Esta precisión es necesaria hacerla en vista de que el hecho generador de este impuesto es la transferencia de dominio de un inmueble urbano en donde se pone de manifiesto una utilidad real, susceptible de ser gravada, la cual única y exclusivamente puede ser percibida por quien vende algo, en este caso el vendedor de un inmueble urbano, por lo que no es válido considerar que se da una subrogación de dicha calidad en relación a esta obligación tributaria. Por su parte, la calidad de sujeto activo de este impuesto, es ostentada por la municipalidad del cantón o distrito metropolitano en el cual se encuentra ubicado el inmueble a ser enajenado.

Hemos indicado que el hecho generador de este impuesto es la transferencia de dominio de un inmueble urbano en donde se pone de manifiesto una *utilidad susceptible de ser gravada*, convirtiéndose ésta última en la base imponible de la obligación tributaria. Así, éste monto a ser gravado es el producto o resultado final que surge de restar del precio de venta actual del inmueble el valor de la adquisición constante en el último título anterior de dominio, dando lugar a una utilidad bruta, de la cual puede deducirse los valores que han sido pagados por el dueño del predio por concepto de

³⁰ Nuestro Código Civil en el artículo 1745 señala respecto al tema que “*los impuestos fiscales o municipales, las costas de la escritura y de cualesquiera otras solemnidades de la venta, serán de cargo del vendedor, a menos de pactarse otra cosa*”, lo que deja la posibilidad abierta para que se dé la situación en mención. En caso de que no se hubiera pactado que el comprador se hará cargo de dichos pagos y aún así hubiera satisfecho la obligación a cargo del vendedor, éste podría reclamar a la municipalidad respectiva para que mediante la vía coactiva procedan a cobrar dicho monto al obligado en los términos establecidos en el COOTAD.

contribuciones especiales de mejoras³¹; el cinco por ciento de las utilidades líquidas por año transcurrido a partir del segundo año de adquisición y la desvalorización de la moneda según un informe presentado por el Banco Central, tal como lo prevé el artículo 559 del Código. Sobre el monto líquido o neto que resulta una vez hechas las deducciones señaladas, las municipalidades o distritos metropolitanos procederán a gravarlo de acuerdo a la tarifa que establece el COOTAD o en la respectiva ordenanza, en caso de haber sido expedida.

En este punto, llama particularmente nuestra atención una práctica jurídica que poco a poco ha ido adquiriendo características de costumbre, la cual busca reducir intencionalmente el valor de la base imponible para así poder reducir el monto de tributos a cancelarse. Esto se logra mediante el ocultamiento del precio real del negocio en la escritura pública, haciendo constar el valor del avalúo municipal como precio de venta; valor en base del cual se realizarán las operaciones y deducciones indicadas líneas atrás, lo cual no implica en sí una actividad ilícita per se, ya que la misma ley permite su realización; sin embargo, crea una distorsión de la realidad que se la utiliza con fines defraudatorios, tal y como analizaremos posteriormente.

En cuanto al tema de las exoneraciones de este tributo, el COOTAD ampara dos casos puntuales. El primero se encuentra previsto en el artículo 536 segundo inciso, que exonera de todo impuesto municipal o provincial a las transferencias de dominio de inmuebles destinados a la constitución de un fideicomiso mercantil; y el segundo caso referente a inmuebles cuya adquisición data de 20 años atrás, exoneración que se ha mantenido aún después de la derogación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. A mas de estos casos puntuales, quedarían vigentes los casos contemplados en leyes de

³¹ Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 557.

materias específicas como la Ley del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y Asociaciones Mutualistas, Ley de Economía Popular y Solidaria, etc.

Por último, el COOTAD en varios artículos se refiere a las responsabilidades y sanciones en cuanto al cobro de tributos municipales o provinciales; sin embargo, dentro de la sección concreta que trata este impuesto, se hace énfasis en la responsabilidad que tienen los Notarios de exigir el comprobante de pago respectivo, previo al otorgamiento de la escritura pública, so pena de la imposición de una multa económica en los términos establecidos en el artículo 560, segundo inciso que señala: “[...] Los notarios que contravinieren lo establecido en el artículo anterior, serán responsables solidariamente del pago del impuesto con los deudores directos de la obligación tributaria [...]” (el subrayado es nuestro).

Respecto a esta última disposición legal, cabe realizar una pequeña acotación en sentido de que la norma debería señalar lo siguiente: “[...] Los notarios que contravinieren lo establecido en el inciso anterior [...]”. Esto, dado que el artículo 559 al que la norma hace referencia, habla de las deducciones adicionales que se pueden realizar en el cálculo de este impuesto y no respecto a la conducta que debe ser observada por el Notario para la celebración de una escritura, detalle que pese a ser pequeño y puede pasar por inadvertido, podría generar más de un inconveniente al momento de querer poner en práctica su aplicación.

1.3.2.2. El impuesto a la plusvalía en los inmuebles urbanos

Como hemos mencionado, nuestra legislación incurre en un error al no diferenciar el impuesto que grava la utilidad obtenida en la transferencia de predios urbanos con el impuesto que busca gravar la plusvalía de los mismos; llegando incluso a

tratarlos bajo una misma sección de manera indistinta e incorrecta, asimilándolos prácticamente como sinónimos, tal y como lo hace el COOTAD a partir del Art. 556 en adelante, siendo muy precaria su conceptualización.

En ese sentido, vale destacar que se trata de tributos distintos con características propias. Como mencionamos en el subtema anterior, el impuesto a la utilidad grava la utilidad real obtenida en la transferencia de dominio de un predio urbano, obtenida de la diferencia entre el precio de venta menos el precio de adquisición, con las respectivas deducciones señaladas; mientras que el impuesto a la plusvalía busca gravar el apreciamiento del que ha gozado un predio urbano como consecuencia de la realización de inversiones, programas y proyectos realizados por el sector público en un determinado período de tiempo lo cual, pese a que en la práctica se ignora, da lugar a un impuesto diametralmente distinto al tener un hecho generador diferente.

Así, el COOTAD en el artículo 556 menciona: *“Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza [...]”*; asignando de esta manera un trato prácticamente similar ya que no establece una identidad clara para cada tributo, fijando incluso la misma cuantía a aplicarse al momento de su liquidación. Posteriormente, tal vez el único artículo que crea cierta distinción es el 561 del COOTAD que indica:

“Las inversiones, programas y proyectos realizados por el sector público que generen plusvalía, deberán ser considerados en la revalorización bianual del valor catastral de los inmuebles. Al tratarse de la plusvalía por obras de infraestructura, el impuesto será satisfecho por los dueños de los predios beneficiados, o en su defecto por los usufructuarios, fideicomisarios o sucesores en el derecho, al tratarse de herencias, legados o donaciones conforme a las ordenanzas respectivas”³²

³² Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 561.

De la lectura de este único artículo que habla específicamente del impuesto a la plusvalía, podemos afirmar que la normativa no es lo suficientemente completa ni clara como para poder dar forma a un impuesto que en la práctica no ha sido comprendido en su cabalidad y, en consecuencia, no ha sido aprovechado por las municipalidades como una figura útil para la obtención de nuevos recursos económicos y así facilitar el financiamiento del desarrollo urbano de las ciudades.

No obstante, nuestro país no es el único caso en donde poca atención se ha prestado a este tributo tan vagamente analizado. De hecho, son contadas las legislaciones que regulan al mismo, tal como ocurre en Colombia y en España, en donde se ha dado forma a este tributo desde hace varios años atrás. Por ejemplo, en el caso colombiano, encontramos la Ley 338 del año 1997, denominada Ley de Desarrollo Territorial, la cual se encargó de dar los matices necesarios para la regulación del aprovechamiento del suelo urbano y la participación del Estado en el aumento en el valor de los predios como consecuencia de: la incorporación del suelo rural a suelo de expansión urbana; el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación del uso del suelo y además la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, factores que han sido considerados como el hecho generador del tributo en cuestión; así como el detalle de sus sujetos activos y pasivos, cuantía y demás características, en cumplimiento al principio de legalidad que rige al sistema tributario.

En tal mención, recogiendo las experiencias exitosas que han logrado ciertas municipalidades extranjeras, creemos que es necesaria una reforma al actual COOTAD en orden de promover la delimitación y aplicación clara de este tributo; sin perjuicio de que su aplicación sea regulada mediante ordenanzas municipales como se ha hecho con el impuesto que grava la utilidad en la transferencia de inmuebles urbanos.

1.3.2.3. El impuesto de alcabala

El presente impuesto, a más de aquel que grava la utilidad obtenida, se genera una vez que se realiza la transferencia de dominio de un inmueble. Precisamente, el COOTAD en su artículo 527 señala cinco actos jurídicos que llevan implícita la transferencia referida y que constituyen el objeto de este tributo y que a saber son: los títulos traslativos de dominio onerosos de bienes raíces y buques, en los casos que la ley lo permita; la adquisición del dominio de un inmueble mediante la prescripción adquisitiva de dominio y de legados a quienes no fueran legitimarios; la constitución o el traspaso de derechos reales que recaen sobre los inmuebles; las donaciones realizadas a favor de aquellos que no fueran legitimarios y finalmente las transferencias gratuitas y onerosas realizadas por el fiduciario a favor de los beneficiarios en cumplimiento de las estipulaciones del contrato de fideicomiso mercantil. Pese a no formar parte de este listado taxativo, la norma señala además como hecho generador del impuesto de alcabala a las adjudicaciones que se realizan producto de las particiones entre copropietarios en la medida en que éstas excedan la cuota que cada condómino o socio tenga derecho.

Al igual que con los otros impuestos ya analizados, el sujeto activo de este tributo está dado por la municipalidad o distrito metropolitano donde estuviere ubicado el inmueble o en el puerto en cuya capitanía se hubiere obtenido la respectiva inscripción para el caso de los barcos. Relativo a los sujetos pasivos, el Código identifica como tales a aquellos que perciben el beneficio dentro del contrato celebrado o como consecuencia de unos de los actos señalados en el párrafo anterior. Se presumirá el carácter mutuo de dicho beneficio, salvo que hubiere una estipulación específica determinando el mismo.

El artículo 534 del COOTAD señala que se encontrarán exentas del pago de este impuesto el Estado, las municipalidades y demás dependencias de derecho público, así como el Banco Nacional de Fomento, el Banco Central y, en general, todas las entidades que se encontraren exentas de conformidad a sus respectivas leyes especiales o en el caso de que se tratare de inmuebles destinados a beneficio social, entre otros. A efectos de no caer en aprovechamiento de esta exoneración, las entidades descritas que participaren en el otorgamiento o celebración de un contrato, no podrán subrogar la calidad de sujeto pasivo ni asumir las obligaciones de pago de aquel que en realidad percibe el beneficio dentro del mismo, por lo que éste deberá satisfacer el pago de la obligación en la medida en que lo perciba.

Al igual que para la determinación del impuesto que grava la utilidad obtenida, se tomará como base para el cálculo el valor fijado en el contrato, no pudiendo ser ésta inferior al señalado en el respectivo avalúo catastral, aún cuando la cuantía fuere por un valor menor. Para el caso de constitución de derechos reales, el valor de dichos derechos constituirá la base para su cálculo a la fecha de la celebración del contrato o acto. No obstante, el artículo 532 nos establece una amplia gama de posibilidades y reglas a considerarse al momento de realizar el respectivo cálculo de este tributo. Sobre el valor que se fijare para dicho fin, se aplicará el porcentaje del uno por ciento (1%)³³.

Al momento de determinar el monto del impuesto a pagarse se pueden dar casos de rebajas y deducciones. Por ejemplo, si en un lapso de tres años o menos se da más de una transferencia de dominio o de derechos reales respecto de un mismo inmueble e interviene nuevamente al menos una de las partes contratantes o beneficiarias, el COOTAD establece ciertos beneficios para los sujetos pasivos de esta obligación. Así,

³³ Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 535.

el artículo 533 fija un descuento del cuarenta por ciento (40%) en caso de que la transferencia sea hecha en el mismo año; treinta por ciento (30%) si se da en el segundo y, finalmente, veinte por ciento (20%) si se la realiza en el tercero. Para el caso de las permutas únicamente se generaría el sesenta y cinco por ciento (65%) de la totalidad del impuesto a causarse a cargo de uno de los contratantes y en el caso de las adjudicaciones entre socios o copropietarios se aplicarán los mismos descuentos que en el caso de las transferencias.

A más del impuesto de alcabala, las Municipalidades o Distritos Metropolitanos podrán realizar el cobro de tributos adicionales que hayan sido creados mediante leyes especiales y cuya recaudación haya sido prevista conjuntamente con el cobro del impuesto principal. El monto del impuesto adicional no podrá ser mayor al cincuenta por ciento del valor por concepto de impuesto de alcabala y; la suma de dichos impuestos adicionales no podrá sobrepasar más allá del cien por ciento de dicho tributo, siendo éste el porcentaje máximo sobre el cual se cobraría los impuestos en caso de que se produjere dicha situación.

Acertadamente el COOTAD señala expresamente la no devolución de este tributo en los casos en los cuales se haya dado la nulidad, reforma, rescisión o resolución de los actos o contratos; sin embargo, su convalidación no dará lugar nuevamente al cobro del impuesto. La única excepción a esta no devolución son los casos en los cuales la nulidad del acto o contrato ha sido declarada por causas no previsibles por las partes, así como también casos en los cuales el auto de adjudicación ha sido nulitado. La reforma de dichos contratos o actos únicamente generará un pago extra del impuesto de alcabala en caso de que se diere un aumento de la cuantía, diferencia en base a la cual se procederá a realizar el cálculo. Si en caso de que se

hubiera pagado la diferencia del impuesto, mas no se hubiere llegado a firmar la escritura definitiva, se entenderá dicho pago como pago indebido.

Finalmente, respecto a la responsabilidad que tienen las personas encargadas de su recaudación, el COOTAD en su artículo 537 establece responsabilidades y prohibiciones para los Notarios, similares a las señaladas en el artículo 560. En ese sentido, se establece que los Notarios deberán solicitar al jefe de la dirección financiera una certificación en la cual conste el valor catastral del inmueble así como el valor total del impuesto municipal y los impuestos adicionales recaudados. Esta exigencia facultará al Notario al otorgamiento de la respectiva escritura pública.

Sin la respectiva presentación de los pagos realizados por concepto de impuestos municipales, los Notarios son prohibidos de extender las respectivas escrituras, así como los Registradores de la Propiedad respecto de su inscripción, debiendo incorporar estos pagos a las escrituras para la respectiva constancia. Para el caso de los legados y las prescripciones adquisitivas de dominio, el Registrador de la Propiedad y el juez; respectivamente, exigirán la presentación del pago del impuesto de alcabala a fin de perfeccionar la inscripción de la respectiva escritura y la sentencia en cada caso. En caso de que estos funcionarios públicos contravinieren lo establecido, serán responsables solidariamente junto al sujeto pasivo, pudiendo incluso llegar a ser multados con una sanción equivalente al cien por ciento del valor del monto que se hubiere dejado de percibir. Aún si se hubiere recaudado el valor total del impuesto, se les aplicará una multa que fluctuaría entre el veinticinco y ciento veinticinco por ciento del salario básico unificado del trabajador privado en general.

1.4. El contrato de compraventa

El contrato de compraventa es hoy en día uno de los más comunes dentro de las transacciones económicas diarias de nuestro país y en general del mundo, siendo un instrumento legal seguro para la negociación de inmuebles. Por sus características y solemnidades, dicho contrato busca garantizar a las partes que intervienen en él que la tradición de la propiedad se haga de una manera transparente y legal en atención a sus beneficios e intereses personales; por lo que, por la importancia jurídica que presenta, su análisis en nuestra legislación es de vital interés.

A decir del Dr. Homero López Obando³⁴, su importancia radica en lo común de este negocio ya que:

“[...] se encuentra entre los contratos más frecuentes y constituye una necesidad en la cual la mayoría de las personas naturales o jurídicas tienen que incurrir, ya sea como un negocio o simplemente como un requisito legal en la obtención de una vivienda propia, cuya finalidad es la de transferir el dominio de la propiedad; es decir, es el título mediante el cual el vendedor transfiere la propiedad al comprador quien se obliga en el mismo contrato a pagar el precio.”

De manera general se podría decir que la transferencia de dominio de un inmueble se la suele implementar a través del contrato de compraventa, constituyendo la escritura pública respectiva en el justo título a favor del nuevo propietario del mismo. No obstante, la tradición del inmueble puede perfeccionarse a través de otros títulos, tales como la adjudicación, donación, restitución fiduciaria, etc., todos ellos con características y formalidades propias.

Al ser la compraventa el contrato de transferencia de dominio por excelencia, centraremos nuestro estudio sobre el mismo, sin desmerecer la importancia que tienen los otros contratos. Sin perjuicio del reconocimiento a los grandes aportes doctrinarios que sobre el tema existen, nuestro estudio resalta sus principales elementos de manera sucinta.

³⁴ Homero López Obando, *Inquietudes y Respuestas Notariales*, Quito, s/a, Ediciones Rodín, pág. 1.

1. Concepto

El contrato de compraventa implica la existencia de una obligación recíproca entre las partes contratantes, por una parte la transferencia de la cosa, y por otra, el pago del precio pactado. Monseñor Juan Larrea Holguín, en su obra, define la compraventa como *“el contrato por el cual una parte transfiere o se obliga a transferir el dominio de una cosa material o inmaterial, y la otra parte paga o se obliga a pagar el precio convenido.”*³⁵

Podemos afirmar entonces, que se trata de un contrato consensual, bilateral, de carácter real, por el cual se transfiere la propiedad de una persona a otra. Para que opere esta transferencia, es necesaria la existencia de un título, en este caso la compraventa, realizada en escritura pública si se trata de bienes inmuebles, y por otra, la tradición o modo de adquirir, que opera con la entrega material del bien, en algunos casos, y al referirnos a los bienes inmuebles con la inscripción de la escritura pública en el Registro de la Propiedad del respectivo cantón como mencionamos anteriormente.

El Código Civil, en su libro cuarto, título XXII define el contrato de compraventa de la siguiente manera:

*“Art. 1732.- Compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa, y la otra a pagarla en dinero. El que contrae la obligación de dar la cosa se llama vendedor, y el que contrae la de pagar en dinero, comprador. El dinero que el comprador se obliga a dar por la cosa vendida se llama precio.”*³⁶

De esta definición, se diferencia al contrato de compraventa de otras figuras como la permuta, donde opera el precio se paga por otra cosa y no en dinero, y cabe aclarar que el objeto puede ser cualquier derecho patrimonial, sea real o personal, aunque sobre éstos últimos más que por compraventa se transfieren por cesión.

³⁵ Juan Larrea Holguín, *Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador, Contratos Tomo I*, Quito, 2008, Corporación de Estudios y Publicaciones, pág. 6.

³⁶ *Código Civil*, Codificación, Registro Oficial Suplemento 46, 24 de junio de 2005.

2. Forma y requisitos

La ley determina ciertos requisitos para que el contrato de compraventa sea eficaz y surta efectos legales, como la capacidad, requisitos de forma y el acuerdo entre cosa y precio. En cuanto a la capacidad, es clara la estipulación establecida en el Código Civil, por la cual se determina que son hábiles para celebrar el contrato de venta todas las personas que la ley no declara inhábiles para celebrarlo o para celebrar todo contrato³⁷, determinando además que existen ciertas incapacidades para la celebración que generan la nulidad del contrato, como en el caso de contratos celebrados entre cónyuges, entre padres e hijos mientras éstos sean incapaces, la de los administradores de bienes públicos, y de guardas y curadores en general, respecto de los bienes de sus pupilos.

En lo relativo a la forma del contrato, el art. 1740 del mismo cuerpo legal establece:

“Art. 1740.- La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes: La venta de bienes raíces, servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública [...]”

Cabe notar que más adelante, el artículo 1745 del mismo Código estipula que *“los impuestos fiscales o municipales, las costas de la escritura y de cualesquiera otras solemnidades de la venta, serán de cargo del vendedor, a menos de pactarse otra cosa.”*, disposición legal que es trascendente en nuestro objeto de estudio como veremos más adelante.

En cuanto al perfeccionamiento del contrato de compraventa de bienes inmuebles se da una vez que las partes han convenido y se encuentran de acuerdo en el

³⁷ Cfr. Art. 1734 y siguientes, Código Civil, Codificación, Registro Oficial Suplemento 46, 24 de junio de 2005.

precio del bien objeto del contrato; el cual conforme al artículo 1747 del mismo cuerpo legal debe ser determinado por los contratantes por cualquier medio o indicación que éstos fijen.

Finalmente, entre las obligaciones que nacen por el contrato de compraventa para los contratantes, nuestra legislación las ha dividido entre las obligaciones del vendedor, mismas que constan en los artículos 1764 y siguientes del Código Civil, que se resumen básicamente en la obligación de entregar la cosa y el saneamiento de la cosa vendida; y por otra parte, las obligaciones del comprador, constantes en los artículos 1811 y siguientes del mismo cuerpo legal, mismas que se limitan a la de pagar el precio convenido en el lugar y tiempo estipulados.

Es así que este contrato por su trascendencia histórica y comercial es uno de los más importantes en la materia que nos ocupa, por cuanto es el principal instrumento por el que circulan bienes, sobre todo bienes raíces, ahora que se ha dado mayor impulso al sector inmobiliario y de la construcción; y además constituye uno de los actos de comercio más representativos por ser de uso diario, específicamente en nuestra ciudad.

1.5. El sistema catastral en las circunscripciones territoriales

El análisis del presente tema reviste una especial complejidad no solo por su dimensión per se, sino también por la trascendental importancia que el sistema catastral posee dentro de la determinación tributaria de un Municipio o Distrito Metropolitano, lo que lo convierte en un tema interesante e inagotable, ya que no son pocas las opiniones y estudios que sobre él se han hecho, lo que nos obliga a tratar de sintetizar sus principales características y funciones en el presente texto. Detallaremos en primer lugar sus características generales para luego hablar respecto a su importancia, los problemas que afronta y algunas posibles soluciones alternativas.

Cuando hablamos de un catastro o sistema catastral, la primera noción que viene a nuestra mente es un registro en el cual constan inscritos los diversos predios que forman parte de una jurisdicción territorial, debidamente administrado por una autoridad competente. A decir del COOTAD³⁸, dicha administración le corresponde a la Dirección de Avalúos y Catastros, quien se encargará de la identificación y descripción técnica y física de los inmuebles, así como la determinación tributaria correspondiente; dejando la facultad recaudadora de los mismos a la Dirección Financiera de cada Municipio o Distrito Metropolitano.

En esencia, cuando hablamos del catastro, podemos hablar de un inventario de bienes inmuebles en el cual consta, o debería constar, un detalle minucioso –y en lo posible preciso- respecto a la información del bien. Datos concretos como superficie, linderos, nombres completo del propietario(s), fecha de última adquisición de dominio e inscripción en Registro de la Propiedad, etc., son parte de la información que debe constar en este sistema, el cual por su magnitud, se encuentra organizado en orden alfabético y numérico con sus respectivas particularidades técnicas como información cartográfica, documental, etc.

Sin lugar a duda, uno de los datos más importantes que debe albergar el catastro es el avalúo de cada inmueble, ya que en base a este valor se procederá a realizar la determinación de los tributos a cobrarse, como el impuesto predial y sus adicionales, por ejemplo. Precisamente este último punto es, a nuestro juicio, uno de los núcleos centrales del presente sistema ya que de la información valorativa que éste contenga, dependerá en gran medida el éxito de la determinación tributaria y por ende una mayor

³⁸ Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 522.

eficiencia en la recaudación respectiva. A decir del doctor Miguel Ángel Bossano Rivadeneira:

“[...] El catastro otorga seguridad jurídica tanto al sujeto activo como al sujeto pasivo en la aplicación de tributos. No cabe duda que el impuesto ideal es aquel que puede ser determinado exacta y directamente por el propio sujeto pasivo de la obligación, y esto se puede concretar perfectamente en el caso d un adecuado catastro multifinilarario como una herramienta básica para la determinación tributaria”³⁹.

A más de su importancia en la determinación de los tributos, el catastro al contener tanta información específica sirve de base para el desarrollo económico de las ciudades así como para el cumplimiento de metas y objetivos por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, facilitando la identificación de niveles socio económicos a través de la sectorización de las ciudades lo que a la postre sirve para identificar de una manera más clara las verdaderas necesidades de la gente permitiendo incrementar y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Por supuesto, a medida que avanza el vertiginoso y desordenado crecimiento de las ciudades, la administración del catastro se convierte cada vez en algo más complejo en donde los problemas van surgiendo constantemente y su manejo depende en gran medida de la cantidad de recursos que reportan las ciudades más desarrolladas en contraste con aquellas menos favorecidas, lo cual permitirá la existencia de catastros sumamente diferenciados dentro de un mismo territorio nacional. De entre muchos de los inconvenientes que el actual sistema catastral afronta, sucintamente describiremos dos de ellos que llaman de manera especial nuestra atención: los avalúos prediales y la falta de prolijidad en la nueva información catastral.

Si partimos del hecho de que los avalúos de los inmuebles son parte esencial de la información que posee el catastro, es preocupante el seguir encontrando con facilidad

³⁹ Miguel Ángel Bossano Rivadeneira, *“Reflexiones frente a la reforma del Régimen Impositivo Local”*, Publicación Ruptura, Asociación Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2006. Pág. 57.

predios con avalúos comerciales muy por debajo de la realidad actual, lo que indiscutiblemente influirá en la cantidad recaudada por concepto de impuestos prediales, de alcabalas, etc. Naturalmente, siempre existirá un margen de error aceptable en el avalúo a realizarse; sin embargo, dicho margen es susceptible de ir en aumento mientras las inspecciones de los inmuebles sigan siendo realizadas por funcionarios públicos cuyos criterios de evaluación pueden verse afectados por apreciaciones subjetivas que pueden variar según sus conocimientos técnicos, experiencia en labores similares o simplemente falta de minuciosidad en la labor encargada.

En tal sentido, una posibilidad podría ser el realizar una determinación tributaria en base a la sectorización de la circunscripción territorial como sucede en Bogotá⁴⁰, por ejemplo, donde se divide al Distrito en zonas acorde a sus variaciones sociales y económicas en base a la información que es obtenida del mismo catastro. De esta manera, se respetaría de una forma más eficiente los principios de generalidad e igualdad que rigen al sistema tributario, evitando perjudicar a los contribuyentes.

En cuanto al segundo inconveniente, en ocasiones el manejo de la información en el catastro no siempre es óptimo, por lo que no se puede lograr una adecuada depuración y actualización de la misma. Es lógico pensar que por la rápida expansión de las construcciones, la información de los predios vaya cambiando a diario por lo que, al igual que los avalúos prediales, también se dará un margen de error aceptable. Así por ejemplo, datos trascendentales como las fechas de la inscripción de la escrituras públicas que perfeccionan la tradición de los inmuebles, no siempre se actualizan con prolijidad por lo que siempre se requiere adjuntar una copia del título anterior de dominio al momento de realizar nuevas transferencias, lo que se presta para pensar que

⁴⁰ Michelle M. Thompson, “*Un avalúo del Catastro de Bogotá*”, publicación del Lincoln Institute of Land Policy, abril de 2004, http://www.lincolninst.edu/pubs/933_Un-aval%C3%BAo-del-catastro-de-Bogot%C3%A1-, fecha de consulta: 11 de enero de 2011.

la información no es completa, actual, ni mucho menos perfecta; pese a la obligación que tienen los Registros de la Propiedad y las Notarías de remitir esta información periódicamente a las Direcciones de Avalúos y Catastros para la respectiva actualización; situaciones sobre las cuales no siempre se tiene un adecuado y prolijo control, en vista de que no existen sanciones ante el incumplimiento de dicha disposición.

Todo esto se da como consecuencia de la no existencia de un sistema interconectado de información entre los Registros de la Propiedad con los Municipios, de tal forma que permitan actualizar estos datos que son de especial relevancia ya que, si bien la transferencia que se hace constar en las municipalidades a nombre de un nuevo propietario no da ni quita derechos sobre los inmuebles, esta nueva persona quedará registrada como un futuro sujeto pasivo de las diversas obligaciones tributarias, generando una imprecisión futura en caso de que la escritura pública no llegase a ser perfeccionada con su respectiva inscripción o en caso de que no se diera de baja dicha transferencia en el catastro.

En ese sentido, es de esperar que con la nueva Ley de Registro de Datos Públicos⁴¹, a través de su respectivo Instituto, se logre sanear toda esta problemática que podría ser solucionada con relativa facilidad mediante la incorporación de nuevos medios tecnológicos que permitan suplantar los antiguos sistemas, tan dependientes de la documentación escrita, por un registro digital que esté al alcance de todos y sobretodo en un tiempo menor, logrando una gestión más eficiente e inteligente.

Como hemos visto sucintamente, son varios los problemas que aquejan a los actuales sistemas catastrales del país, por lo que es necesario emprender las acciones

⁴¹ Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, Registro Oficial, Suplemento No. 162, 31 de marzo de 2010.

necesarias para implementar el mejoramiento de los mismos. Por supuesto, nos encontramos ante un proceso complicado que requiere de suficiente decisión por parte de las autoridades competentes, quienes deben fijar una adecuada agenda de planificación y programación constante para que este objetivo sea una realidad palpable y no solo una mera intención, ya que en gran medida, como lo hemos mencionado reiteradamente, el contar con un catastro de buena calidad permitirá construir planes y proyectos a futuro en beneficio de todos. Finalmente, la implementación de un adecuado catastro no es una problemática reciente ni exclusivamente local, ya que la realidad y el desarrollo de las urbes, junto a sus inherentes complicaciones, tienen tintes similares en prácticamente todos los países de la región.

CAPÍTULO II

LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE INMUEBLES URBANOS EN LA ACTUALIDAD

2.1. Trámite municipal y registral

Dada la gran expansión urbanística que viven actualmente las principales ciudades de nuestro país, dando como resultado el crecimiento y la dinamización del sector de la construcción y los negocios inmobiliarios, la transferencia de dominio de inmuebles urbanos constituye uno de los actos y contratos más comunes dentro de la actividad notarial, municipal y registral, por lo que su análisis nos pondrá de manifiesto una realidad en la cual existen falencias que merecen ser revisadas, en aras de lograr una optimización de los procedimientos para facilitar la vida tanto de los ciudadanos como de las personas jurídicas al momento de querer enajenar un inmueble, sea este producto de una venta ocasional, como parte del giro de un negocio, una donación, etc.

En la práctica, la transferencia de dominio de un inmueble urbano reviste ciertas solemnidades que se sintetizan dentro de un trámite en concreto, el cual presenta características más o menos similares entre los diversos cantones del país. Así, por ejemplo, en el Distrito Metropolitano de Quito las personas que van a enajenar un inmueble deben reunir determinada documentación previamente, tal como el certificado de gravámenes otorgado por el Registro de la Propiedad dentro del cual se detalla el inmueble que será objeto del contrato y su situación legal, el pago correspondiente al impuesto predial del año en curso, al igual que los pagos del 1.5 por mil sobre los

activos totales y el impuesto a la patente para el caso de personas jurídicas, etc.; documentos que en ocasiones no son sino requisitos burocráticos o de control de obligaciones tributarias ajenas al trámite en cuestión, por lo que su exigibilidad responde más a una forma de presión para aquellos que quieren transferir su inmueble, que a un verdadero aporte al mejoramiento de la transferencia en sí del mismo.

Una vez que se reúnen los documentos necesarios para poder transferir el inmueble, se procede con la redacción de la minuta del contrato correspondiente, el cual deberá cumplir con los principales requisitos y solemnidades que exige la Ley, tal y como lo señalamos en el primero capítulo al hablar del contrato de compraventa.⁴² La carpeta que se ingresará a la municipalidad, concretamente al departamento de transferencias de dominio, deberá ser acompañada del respectivo Formulario de Declaración de Impuesto a la Utilidad debidamente firmado por el vendedor o donante del inmueble, así como el correspondiente formulario denominado Aviso de Alcabala, mediante el cual el Notario ante quien se otorgará la escritura pública como tal, da aviso al Municipio respecto del contrato que se llevará a cabo.

En el Municipio en sí, se procede a realizar la transferencia del dominio del inmueble a nombre del nuevo propietario, procedimiento que queda registrado en el sistema computarizado de la entidad para que forme parte de la información histórica y actual del inmueble en el respectivo catastro. Esta transferencia constituye el hecho generador que da lugar a la respectiva determinación tributaria, en la forma y con los procedimientos señalados para cada tributo en el capítulo anterior del presente trabajo.

Satisfechas las obligaciones debidas por cada sujeto pasivo, la Dirección Financiera del Municipio emite un oficio dirigido al Registro de la Propiedad en el cual

⁴² Para efectos de nuestra investigación, el contrato de compraventa reúne nuestra principal atención, sin menoscabo de la importancia que por igual tienen otros contratos o actos que transfieren el dominio del inmueble.

se da aviso de los valores que se han generado, así como las exenciones y exoneraciones respectivas en caso de haberlas. Dicho oficio formará parte del contrato a celebrarse y que se elevará a escritura pública con todas las solemnidades y requisitos del caso ante un Notario o Notaria Público y que posteriormente deberá ser inscrita en el Registro de la Propiedad para que tenga plena validez y eficacia jurídica.⁴³

Para todo esto, el COOTAD al igual que en su momento la hoy en día derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, señala responsabilidades para cada uno de los funcionarios públicos que intervienen en el otorgamiento, perfeccionamiento e inscripción de las escrituras públicas que versen sobre la transferencia de dominio de un inmueble y que, por consiguiente, generen los tributos propios dentro de este acto o contrato. Así, el artículo 493 de este cuerpo legal atribuye una responsabilidad personal y pecuniaria para los funcionarios municipales que deben realizar el cobro de los respectivos tributos que se generan⁴⁴, al igual que los artículos 525 literal b); 537 inciso cuarto y 560 para el caso de los Notarios y Registradores de la Propiedad, quienes deben exigir primeramente el recibo o constancia del pago de los tributos ocasionados, previo a la celebración de la escritura pública e inscripción de la misma, respectivamente⁴⁵.

⁴³ Respecto a este punto, el artículo 702 del Código Civil es claro en señalar que la tradición del dominio de un inmueble, al igual que la de otros derechos reales se efectuará con la respectiva inscripción en el Registro de la Propiedad correspondiente, al igual que de la misma manera lo señala el artículo 25 literal a) de la Ley de Registro. Con esto, se cumple con los principios de publicidad y fe pública registral mediante los cuales se asume la veracidad de la que goza la inscripción de la tradición de un inmueble y la autenticación que sobre la misma otorga la entidad pública competente; en este caso, el Registro de la Propiedad, lo que fortalece la seguridad jurídica.

⁴⁴ Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 459.

⁴⁵ En esta instancia y antes de la publicación en el Registro Oficial del COOTAD, se daba una situación bastante *sui generis* sobretudo en las instituciones del sistema financiero, quienes por el volumen de sus negocios y la actual facilidad en el otorgamiento de préstamos destinados a la adquisición de vivienda, citaban a sus clientes para la firma tanto de la escritura de compraventa y constitución de hipoteca como el respectivo Formulario de Declaración de Impuesto a la Utilidad para luego dar inicio al trámite en el Municipio. Es decir, aún cuando no se pagaban los respectivos tributos propios de este contrato y pese a que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se establecían las mismas sanciones que el actual COOTAD señala para los Notarios que otorgaren las escrituras públicas sin exigir previamente dichos

Como se menciona líneas atrás, la tradición de los bienes inmuebles presenta características similares entre las distintas jurisdicciones del país lo que nos lleva a sugerir que al tratarse de un mismo acto o contrato, la gestión debería ser unificada a fin de evitar confusiones entre las partes intervinientes en cada contrato, los contribuyentes, etc. El trámite descrito anteriormente se aplica hoy en día en la transferencia de dominio de los inmuebles urbanos situados en el Distrito Metropolitano de Quito, lo que no necesariamente implica que sea el único procedimiento válido ni el más acertado, por lo que un compendio de las experiencias vividas por algunos de los principales cantones del país permitiría la construcción de nuevas alternativas o ideas para su aplicación, en aras de contar con un sistema de transferencias de dominio mejor estructurado que ahorre tiempo y recursos a los contratantes o beneficiados de cada contrato o acto, respectivamente.

Pese a que el detalle del trámite a seguir se presenta relativamente fácil, no es sino en la práctica donde surgen inconvenientes con características complejas cuya solución no se presenta tan sencilla. En el siguiente subcapítulo trataremos de abordar algunos de los múltiples problemas que se ponen de manifiesto al momento de realizar la tradición de un inmueble.

2.2. Falencias en la transferencia de dominio de bienes inmuebles urbanos y sus implicaciones jurídicas

pagos, dichas escrituras seguían siendo firmadas por los comparecientes y entraban en una suerte de paralización hasta que se regularice el tema de los tributos; situación que podía comprometer incluso la suerte de la escritura ante una pérdida, por ejemplo. Es deseable en todo caso, que se implementen los respectivos controles y sobre todo las sanciones sean impuestas a fin de evitar caer nuevamente en este accionar propio de la inaplicación de la norma.

Como se menciona, no es sino la práctica diaria la que nos da la posibilidad de percatarnos de ciertos inconvenientes profundos que van más allá de las clásicas objeciones al trámite burocrático en sí; y que se presentan en las diversas etapas de la transferencia de dominio de un inmueble urbano; problemas que no siempre son analizados o debatidos a profundidad pese a su importancia jurídica, así como otros que son abiertamente conocidos por todos, desde las autoridades hasta los contratantes o beneficiados. Por su magnitud, más de uno de ellos afecta de manera considerable la determinación tributaria, convirtiéndose además en un problema económico, así como otros que en su momento provocaron grandes conflictos jurídicos que han sido considerados por el máximo órgano de justicia del Ecuador como veremos posteriormente en este capítulo.

Cabe destacar que por la cercanía del medio en el que vivimos y en consecuencia la mayor facilidad en el acceso a la información, el presente análisis es realizado en base a la realidad que se vive en el actual sistema del Distrito Metropolitano de Quito; sin perjuicio de que en otros cantones del país la situación pueda variar notablemente frente a la ciudad capital o, en algunos casos, los problemas sean los mismos o peores. Empero, al ser un tema de trascendental importancia para la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en general, las observaciones planteadas y nuestras sugerencias son encaminadas a tratar inconvenientes jurídicos que nacen desde la propia legislación, motivo por el cual las recomendaciones sugeridas al final del presente trabajo se encaminan hacia una reforma profunda e integral a la presente norma estudiada, que es de aplicación nacional. A continuación un breve análisis de algunos de estos inconvenientes:

a) A efectos de gravar la transferencia de dominio de inmuebles nuevos, el cálculo se lo realiza reduciendo del actual valor de la cuantía del acto o contrato, menos el valor de adquisición del inmueble. Al ser un predio nuevo, como en el caso de departamentos o unidades pertenecientes a nuevos Conjuntos Habitacionales o Residenciales, la deducción se la realiza en base al precio de adquisición que en su momento tuvo el lote de terreno donde posteriormente se levantó la edificación, por lo que no resulta coherente hacer el cálculo entre dos predios de naturaleza y valoración totalmente distinta, lo cual puede generar una incorrecta determinación tributaria.

b) Una situación similar a la precedente se da al momento de gravar transferencias de inmuebles nuevos cuyo lote de terreno al que pertenecen fue adquirido hace veinte años o más. En este caso, al momento de realizar la determinación tributaria, la transferencia del nuevo inmueble no generará utilidad ya que al amparo de lo descrito en el artículo 559 literal a del COOTAD, estos bienes, por su antigüedad, no generarán por ningún concepto el respectivo impuesto a la utilidad, situación que distorsiona con la realidad ya que se trata de predios nuevos con avalúos independientes y actualizados a la fecha.

c) La poca efectividad del sistema catastral al momento de hacer los avalúos y re-avalúos de los inmuebles da lugar al surgimiento de fallas en la respectiva tributación, toda vez que dichos avalúos se encuentran por debajo de los precios comerciales reales, en ciertos casos de una forma más notoria que otros. De esta manera, si la práctica común de los contratantes o beneficiarios consiste en hacer constar en la minuta el precio señalado en la carta predial, podemos afirmar que no se generará ningún valor por concepto a la utilidad cuando se trata de una segunda transferencia de dominio de

un inmueble realizada en un mismo año ya que el valor a hacerse constar será el mismo que señala el respectivo avalúo municipal; aún cuando en la realidad los propietarios del bien lo hayan enajenado con otro precio que les permita obtener alguna ganancia económica, lo que, si bien puede no ser una situación que se cause de una manera concurrente ni considerable dentro de un mismo año, si puede generar pérdidas para las arcas municipales.

d) Finalmente y derivado de la problemática señalada al inicio del literal anterior, uno de los problemas complejos de analizar resulta el ocultamiento del precio real del contrato o acto en la minuta respectiva, que finalmente se verá reflejado en la escritura pública correspondiente que deberá ser inscrita en el respectivo Registro de la Propiedad para que surta eficacia jurídica, lo cual implica una conducta preocupante pues como mencionamos al hablar del contrato de compraventa, el precio es un elemento esencial dentro del mismo por lo que su manejo o manipulación dolosa resulta altamente preocupante. De igual manera, mencionamos esta conducta al hablar de la forma de liquidación del impuesto que grava la utilidad, lo cual repercute al momento de la determinación del tributo a cobrarse.

En síntesis, son varios los problemas que se presentan en el día a día de las transferencias de dominio por lo que, si bien se pueden plantear correcciones al sistema actual, no es menos cierto que puede empezar a pensarse en una nueva forma de tributación que implique una nueva concepción tributaria a fin de facilitar la determinación y recaudación impositiva. No obstante, como veremos posteriormente, el tema relativo al proceder defraudatorio en el ocultamiento del precio real no presenta una solución rápida ni inmediata.

Al respecto, el Dr. Álvaro Ojeda, ex Director Financiero Tributario del Municipio de Quito, reconoce el problema planteado y señalando que:

“[...] Por tanto, en todos los contratos de compraventa de inmuebles celebrados en el país, las partes hacen constar a efectos impositivos, no el valor real de la negociación, sino mas bien el muy módico y altamente subvencionado “valor comercial” del inmueble puesto por la Dirección de Avalúos y Catastros de los propios municipios. El problema radica en que para efectos económico-tributarios municipales, el así llamado “valor comercial” no corresponde al valor real del predio (...) La distorsión, en la práctica, entre utilizar el valor comercial real de mercado y el valor comercial catastral municipal es enorme, recordemos al efecto la forma de calcular los impuestos a la transferencia de dominio de bienes inmuebles.” ⁴⁶(el subrayado nos corresponde).

La complejidad del tema reviste en que este accionar o proceder se ha ido convirtiendo paulatinamente en una costumbre entre los contratantes, por lo que el hacer constar el precio real del negocio en la escritura responde más bien a una exigencia extraordinaria y no a una práctica común, como sucede en el caso de las personas jurídicas o fideicomisos mercantiles que por la contabilidad que están obligados a llevar, ven necesaria la incorporación del dato exacto del negocio para poder justificar así sus ingresos o egresos.

Debido a una precaria cultura tributaria y, adicionalmente, la falta de decisiones por parte de las autoridades para intentar regular el presente tema, ha hecho que este proceder sea prácticamente generalizado entre todos los sujetos o actores que se ven inmersos en el proceso de la transferencia de dominio de un inmueble, desde los contratantes o beneficiarios, pasando por abogados, funcionarios municipales, Notarios, Registradores, etc., sin que nadie se ponga a pensar realmente en el perjuicio tributario

⁴⁶ Álvaro Ojeda. *Algunos aspectos problemáticos en torno al régimen impositivo de la transferencia de dominio de bienes inmuebles*. IV Jornadas de Derecho Tributario. Quito – Ecuador.

que se está causando, así como la inseguridad jurídica a la que someten a una escritura pública que contiene un dato que no es el verdadero.

Al momento en el que se hace constar en la minuta respectiva el valor señalado en el avalúo municipal o un valor inferior a éste, siempre evitando estipular un valor inferior a la mitad del mismo para evitar incurrir en lesión enorme, automáticamente provocamos que el cálculo de la base imponible para la aplicación del impuesto que grava la utilidad generada así como el impuesto de alcabala se distorsionen considerablemente, permitiendo así la reducción de dichos impuestos cuya obligación de pago deberá ser satisfecha por los distintos sujetos pasivos. Para ejemplificar esto, citaremos dos situaciones en las cuales se hace constar tanto el valor señalado en la carta predial del año en curso, así como el precio real del negocio acordado entre las partes.

Ejemplo 1: valor constante en el avalúo municipal, ocultando el precio real del negocio.

Una persona (A) compra una casa en la ciudad de Quito mediante escritura pública celebrada el 23 de enero de 2007, inscrita en el Registro de la Propiedad el 23 de febrero del mismo, cuyo precio según la escritura es de USD 35.000. Esa misma persona, el 16 de agosto del año 2011 vende la misma casa (cuyo avalúo municipal actual es de USD 75.000) a otra persona (B) en USD 90.000. Para efectos de reducir el pago de impuestos, las partes declaran en la minuta y posterior escritura que el precio del negocio es aquel constante en el avalúo, es decir USD 75.000.

El cálculo de la base imponible y posterior determinación del tributo se lo haría de la siguiente manera:

Precio de venta	USD 75.000
(-) Precio de adquisición	USD 35.000
(-) 5% del costo de adquisición ¹	USD 1750
= DIFERENCIA BRUTA	USD 38.250
(-) REBAJAS	USD 0.00
= DIFERENCIA NETA	USD 38.250
(-) rebaja del 5% por cada año a partir del segundo año ² (16.7%)	USD 6387.75
(-) Aplicación de tarifa según ordenanza 338 (segunda venta efectuada posterior al 2006) 10%	USD 3186.23
VALOR A PAGAR POR IMPUESTO A LA UTILIDAD	USD 3186.23

¹ 5% del valor de adquisición (5% de 35.000)

² Se toma como referencia la fecha de inscripción en el Registro de la Propiedad.
En este caso: 23 de febrero de 2007

Cálculo del 5% a partir del segundo año:

23 de febrero de 2008	
al 23 de febrero de 2009	5 %
al 23 de marzo de 2010	10%
al 23 de abril 2011	15 %
Del 23 de abril al 16 de agosto	1.7% por los 4 meses
TOTAL:	16.7% por el tiempo transcurrido desde la adquisición

Ejemplo 2: valor real del negocio.

La misma persona (A) compró una casa en la ciudad de Quito mediante escritura pública celebrada el 23 de enero de 2007, inscrita en el Registro de la Propiedad el 23 de febrero del mismo año, constando en la escritura pública el valor de USD 35.000 como precio del contrato. Esa misma persona, el 16 de agosto del año 2011 vende la misma casa (cuyo avalúo municipal es de USD 75.000) a otra persona (B) en USD

90.000. Las partes declaran que el precio de la venta es el real, es decir USD 90.000.

El cálculo de la base imponible y posterior determinación del tributo se lo haría de la siguiente manera:

Precio de venta	USD 90.000
(-) Precio de adquisición	USD 35.000
(-) 5% del costo de adquisición ¹	USD 1750
= DIFERENCIA BRUTA	USD 53.250
(-) REBAJAS	USD 0.00
= DIFERENCIA NETA	USD 53.250
(-) rebaja del 5% por cada año a partir del segundo año ² (16.7%)	USD 6387.75
(-) Aplicación de tarifa según ordenanza 338 (segunda venta efectuada posterior al 2006) 10%	USD 4686.23
VALOR A PAGAR POR IMPUESTO A LA UTILIDAD	USD 4686.23
1	5% del valor de adquisición (5% de 35.000)
2	Se toma como referencia la fecha de inscripción en el Registro de la Propiedad. En este caso: 23 de febrero de 2007 Cálculo del 5% a partir del segundo año: 23 de febrero de 2008 al 23 de febrero de 2009 5 % al 23 de marzo de 2010 10% al 23 de abril 2011 15 % Del 23 de abril al 16 de agosto 1.7% por los 4 meses TOTAL: 16.7% por el tiempo transcurrido desde la adquisición

Con estos sencillos ejemplos podemos darnos cuenta que aún cuando la diferencia que se ha hecho constar en el precio entre una escritura y otra es relativamente baja, es lo suficientemente amplia como para poder generar un ahorro de USD 1500.00 por concepto de impuesto a la utilidad; sin considerar la rebaja que también se logra en el impuesto de alcabala, el cual no ha sido considerado en nuestro

ejemplo. No obstante, considerando la falta de proximidad que poseen los avalúos municipales con los valores comerciales reales; el hecho de considerar como ejemplo un inmueble cuyo avalúo municipal es de USD 75.000, implica que se trata de un inmueble cuyo valor podría ser aún mayor a los USD 90.000 negociados entre las partes del ejemplo, lo cual obviamente incrementaría el valor del tributo cobrado finalmente por la municipalidad o Distrito Metropolitano.

Es por esta razón que insistimos en la necesidad de contar con un sistema catastral que permanentemente sea actualizado, tal como lo dispone la Ley a través de revalorizaciones bianuales⁴⁷, particular que no siempre se cumple a cabalidad; lo cual nos lleva a pensar que, si bien detrás de todo este accionar se esconde una actuación defraudatoria y permisiva por parte de todos los actores inmersos en las transferencias de inmuebles urbanos, no es menos cierto que gran parte del problema jurídico actual se origina debido a un inconveniente de carácter técnico, el cual indudablemente facilita dicho proceder doloso por parte de los contratantes, ya que éste valor consistiría en el precio oficial del inmueble, por lo que al estipularlo en la cláusula del precio, no se está incurriendo en una actividad ilícita per se.

Esto nos lleva a analizar las posturas doctrinarias que existen al respecto y dentro de las cuales podemos encasillar la práctica jurídica a la que nos hemos referido, para posteriormente mencionar las posibles derivaciones y efectos jurídicos que pueden

⁴⁷ Respecto a las revalorizaciones de los avalúos catastrales, nótese incluso que la disposición transitoria decimoséptima de la Constitución de la República ordena que “El Estado Central, dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigencia de Esta Constitución, financiará y, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial, en todos los niveles establecidos en la Constitución”. Podemos afirmar que aún cuando casi se han cumplido tres años desde la aprobación de la carta magna vigente, este mandato constitucional ha sido cumplido a medias pues, pese a que no se ha visto ninguna iniciativa por parte del Gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados han continuado con la labor de actualizar, dentro de las limitaciones existentes, los avalúos de los predios, pese a que se sigue manteniendo una diferencia aún considerable en relación a los precios reales de negocio.

originar en las escrituras públicas y concluir el presente capítulo con casos amparados en la jurisprudencia ecuatoriana.

2.2.1. Defraudación Tributaria

La figura de la defraudación tributaria se utiliza para definir a aquellas acciones y/u omisiones que buscan burlar o eludir el pago de tributos.

La defraudación tributaria consiste en privar a la Administración Tributaria, mediante engaño, ocultación, simulación, o cualquier otro medio fraudulento de los ingresos que por concepto de tributos está obligada a percibir, para un beneficio económico propio, en este caso del sujeto pasivo de la obligación tributaria. Usualmente se confunde la defraudación con otros conceptos similares como la evasión y la elusión; no obstante, se utiliza como sinónimo de evasión, aunque al hablar de “defraudación tributaria” nos referimos de manera general a cualquier mecanismo que origine un perjuicio económico al fisco (sea central o autónomo descentralizado) por concepto de la recaudación de tributos.

Al respecto, Rodríguez Mourullo⁴⁸, señala:

“la conducta de defraudar comprende un resultado que se concreta en un perjuicio económico y en un acto de engaño, no hay en la defraudación tributaria un simple incumplimiento de deberes fiscales, sino una verdadera «mise in scène» tendente a engañar a los correspondientes órganos de la Administración Tributaria”

En nuestro país, esta figura está contemplada en el Art. 342 del Código Tributario⁴⁹ vigente que estipula:

Art. 342.- Concepto.- Constituye defraudación, todo acto doloso de simulación, ocultación, omisión, falsedad o engaño que induzca a error

⁴⁸ G. RODRÍGUEZ MOURULLO. *El nuevo delito fiscal*, Madrid, REDF, Nos. 15/16, 1977, pp.709/710

⁴⁹ Código Tributario, Codificación, Registro oficial, Suplemento No. 38, 14 de junio de 2005

en la determinación de la obligación tributaria, o por los que se deja de pagar en todo o en parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero; así como aquellas conductas dolosas que contravienen o dificultan las labores de control, determinación y sanción que ejerce la administración tributaria.

Estos actos dolosos o fraudulentos inducen a error a la Administración tributaria al momento de determinar el cobro de tributos, causando un gran perjuicio económico al Estado. A fin de determinar la diferencia entre los tipos más comunes de defraudación tributaria los trataremos por separado con el fin de determinar sus diferencias, para el caso que nos ocupa.

2.2.1.1. Evasión Tributaria

La evasión tributaria de manera general, y como un sinónimo de defraudación tributaria, implica un incumplimiento de las obligaciones impositivas de cualquier contribuyente. Este incumplimiento se da cuando existe una violación expresa y directa a una norma jurídica en materia tributaria con el fin de obtener un beneficio personal, que en este caso es de carácter económico. La evasión tributaria, o evasión fiscal se refiere básicamente a cualquier estrategia o maniobra utilizada por el contribuyente para evitar el pago de un determinado impuesto, es decir se viola o se incumple lo expresamente establecido por la ley.

El tratadista argentino Héctor Villegas al respecto señala: *“evasión es toda eliminación o disminución de un monto tributario producida por parte de quienes están obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas violatorias de disposiciones legales”*⁵⁰

⁵⁰ Héctor Villegas, y otros, *La evasión fiscal en la Argentina*, Buenos Aires, Revista de Derecho Fiscal, Tomo XXIII, citado por Humberto Diez en su obra *“Propuestas técnicas para enfrentar la evasión”*, Doctrina Tributaria No, 249, pág 4.

En el tema que nos ocupa, la norma que establece el pago del impuesto a la utilidad es la contemplada en el Art. 556 del COOTAD, en concordancia con lo establecido por el Art. 4 de la Ordenanza Metropolitana No. 338 vigente desde el 1 de enero de 2011; en las que se establece el impuesto del 10% sobre las utilidades que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos. En la práctica, el caso que estamos estudiando no se adecúa a las características de la evasión tributaria, puesto que no se está dejando de pagar del tributo, si no que, por el contrario, se utilizan otro tipo de mecanismos con el fin de reducir el valor del mismo, tal como veremos más adelante.

2.2.1.2. Elusión Tributaria

Esta figura también está contemplada como uno de los problemas dentro de la recaudación tributaria, al tratarse de un caso de defraudación; sin embargo, difiere de la evasión, por cuanto no es ilegal.

Básicamente al incurrir en elusión tributaria, se está evitando el cumplimiento de obligaciones de carácter tributario, recurriendo a métodos lícitos y aprovechando alguna laguna o vacío legal que permita lícitamente la reducción del monto a cancelar.

Se dice que la elusión no es ilegal por cuanto no hay violación a lo dispuesto por la ley, sino que se la interpreta de una forma interesada buscando un beneficio económico. En tal sentido, se dice que la elusión fiscal *“viene a representar el aprovechamiento de los recursos legales disponibles para conseguir la mínima carga fiscal, o bien para diferir en el tiempo de su impacto.”*⁵¹

Con la alteración en el precio del contrato o acto, podríamos señalar que se está incurriendo dentro de esta figura ya que si bien no se está evadiendo el pago de los

⁵¹ Héctor Villegas, Óp. Cit.

tributos, sí se está logrando una reducción de los mismos utilizando una figura que no está prohibida por la ley. Se trata de un caso doloso de simulación; de hecho, hay un reconocimiento tácito a esta posibilidad cuando la ordenanza 338 del Distrito Metropolitano de Quito nos señala que:

“Para efectos de la aplicación del Impuesto a las Utilidades se considera Valor del Inmueble aquel que resulte mayor entre los siguientes:

- a) El previsto en los sistemas catastrales del Distrito Metropolitano de Quito a la fecha de la transferencia de dominio; o,*
- b) El que conste en los actos o contratos que motivan la transferencia de dominio.”*

De manera prácticamente similar, el COOTAD al momento de hablar del impuesto de alcabalas sostiene que para efectos de su cálculo, se tomará en cuenta el valor que resultare mayor entre el constante en el contrato y el catastral. Incluso, se llega a mencionar que será tomado el segundo valor en caso de que el que constare en el contrato o acto fuere inferior⁵², con lo que se está dando paso al reconocimiento de la existencia de dos posibles valores que podrían ser utilizados al momento de realizar la respectiva determinación tributaria producto de la transferencia de dominio de un mismo inmueble.

Lastimosamente, por falta de conocimiento jurídico, los intervinientes en un contrato o acto siguen incurriendo en esta conducta ilícita la cual es de difícil solución, ya que mientras la ciudadanía no sea consciente del perjuicio que se genera así como el eventual riesgo jurídico al que se someten, no se logrará un verdadero cambio a futuro. Finalmente, expondremos un problema más que se deriva del ocultamiento del precio real en la respectiva escritura pública.

2.2.2. Simulación

⁵² Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 532.

El problema de la simulación en el tema que nos ocupa, reviste de gran importancia por cuanto la alteración del precio en la minuta del contrato que transferirá el dominio de un inmueble con el fin de pagar menos impuestos, genera un efecto para el contrato y el negocio jurídico como tal; fraude o engaño que puede generar diversos efectos tanto para la administración tributaria seccional, para los contratantes y en general para la sociedad tal y como veremos a continuación.

La figura de la simulación, ha sido objeto de estudio por parte de varios tratadistas por ser una práctica que afecta los contratos y negocios jurídicos. Nos acogemos al concepto dado por Guillermo Ospina Fernández y Eduardo Ospina Acosta⁵³ que recoge claramente, todos los elementos que forman parte de esta figura:

“[...] Esta figura específica de la discordancia entre la voluntad real (elemento interno) y su declaración (elemento externo), consiste en el *concierto* entre dos o más personas para fingir una convención ante el público, con el entendido de que esta no habrá de producir, en todo o en parte, los efectos aparentados; o en disfrazar, también mediante una declaración pública, una convención realmente celebrada, con el ropaje de otro negocio diferente; o en camuflar a una de las partes verdaderas con la interposición de un tercero” (el subrayado es nuestro).

Es decir, en el caso que nos ocupa, hay una discordancia entre el elemento o voluntad interna de las partes (verdadero precio del negocio) y el elemento o voluntad externa (precio establecido en la minuta), no hay seguridad respecto del precio, pues las partes lo simulan, el precio en el contrato es falso, y esto se lo hace de manera fraguada con el fin de pagar menos impuestos. La falsedad del precio constante en el contrato, constituye una alteración de uno de los elementos principales del mismo, específicamente en el contrato de compraventa, por cuanto el precio del negocio es superior al que consta en la escritura, ocultando el precio real del negocio pactado con el

⁵³ Guillermo Ospina Fernández y Eduardo Ospina Acosta, *Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico*, Séptima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2005, Pág. 112.

fin de perjudicar a la administración tributaria seccional con el pago de los impuestos correspondientes a este tipo de actos o contratos.

Ahora bien, los requisitos contemplados por la doctrina para el caso de la simulación, se cumplen en este caso por cuanto existe disconformidad entre la voluntad interna y su declaración, lo cual se hace de una forma deliberada y consciente, es decir hay acuerdo de las partes e intención de perjudicar a un tercero. Se distinguen además dos tipos de simulación:

“[...] la absoluta, que se da cuando el contrato carece de existencia real, y la relativa, que se produce en el caso de que el contrato convenido en realidad sea diverso del aparente, es decir hay simulación relativa cuando la declaración de la voluntad corresponde a una voluntad real, pero distinta a la declarada. En la simulación relativa es preciso distinguir la incidencia de los vínculos contractuales: uno, el oculto, que ha sido deseado y que corresponde a la voluntad de las partes; el otro, el aparente, que es el visible para los terceros, no sólo con el objeto de engañarlos, sino con el propósito evidente de ocultar el verdadero vínculo contractual o un elemento de éste, o sea las partes ya no sólo se limitan a crear una apariencia, sino que emplean esta apariencia para encubrir un vínculo contractual o un elemento contractual real y querido.”⁵⁴ (el subrayado es nuestro).

Es decir, en este caso *“sí existe un contenido negocial, aunque ocultado o disimulado tras una falsa declaración pública, bien sea respecto de la naturaleza o las condiciones de dicho contenido, o bien respecto de la identidad de los verdaderos partícipes del negocio”*⁵⁵

Los efectos que genera esta costumbre que se ha vuelto generalizada al momento de proceder con la transferencia de dominio de inmuebles urbanos, puesto que a las partes les beneficia esta simulación, no obstante, son evidentemente perjudiciales para terceros, debido a que es eminentemente perjudicial para la administración tributaria seccional, y en general para la sociedad, por cuanto la recaudación tributaria disminuye

⁵⁴ Cita de la Corte Suprema de Justicia. Tercera Sala de lo Civil y Mercantil. Quito, 22 de febrero de 2001, Gaceta Judicial. Año CII. Serie XVII. No. 5. Página 1308. “Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas, Título II, De los Actos y Declaraciones de Voluntad, pág. 20.”

⁵⁵ Guillermo Ospina Fernández y Eduardo Ospina Acosta, Op. Cit. Pág.112

y por ende los recursos con los que cuenta el gobierno autónomo descentralizado disminuyen considerablemente, afectando proyectos de vialidad, servicios públicos, etc.

Soluciones posibles a este inconveniente jurídico pueden citarse y enumerarse largamente, no obstante, pocas serán efectivas para erradicar este problema de raíz; es necesario en primer lugar fomentar la cultura tributaria en la sociedad para que no se den este tipo de inconvenientes como la elusión del pago de tributos y la simulación en el precio del contrato o negocio; seguido de una implementación de un sistema catastral óptimo dirigido exclusivamente al tema de las transferencias de dominio –que es donde se ven las falencias que hemos detallado en el presente capítulo- con el fin de establecer un sistema real de recaudación, con una actualización del catastro constante en el que los avalúos de los bienes sean reales y se mantengan en constante reajuste, además de un seguimiento ordenado y sistemático por parte de las autoridades correspondientes; seguido de una concienciación a la ciudadanía y a los funcionarios que intervienen en este tipo de actividades y trámites.

2.3. Casos prácticos considerados en la jurisprudencia ecuatoriana

Como veremos a continuación, este tema no ha sido indiferente de la justicia ecuatoriana, en el caso que analizaremos se ha tomado en cuenta el inconveniente de la alteración del precio en la escritura, análisis que nos servirá de alguna manera, para encaminar las posibles soluciones jurídicas conjuntamente con las soluciones técnicas y administrativas que pueden tomarse respecto de los problemas analizados en capítulos anteriores.

La anterior Corte Suprema de Justicia –hoy Corte Nacional- en un caso específico que analizaremos brevemente ha considerado el problema de la elusión

tributaria y de la simulación del precio en la escritura del contrato de transferencia de dominio, llegando a importantes conclusiones que deberían ser acogidas con el fin de terminar con estas prácticas perjudiciales para todos.

En el caso considerado en la jurisprudencia⁵⁶ que analizaremos, las partes otorgaron un contrato de compraventa de inmueble el 7 de junio de 2000 inscrito el 30 de junio del mismo año en la ciudad de Ambato. Una de las partes demanda con posterioridad la rescisión por lesión enorme del referido contrato alegando que el precio de \$ 9.600 que constaba en la escritura era menor a la mitad del verdadero precio por el que se realizó el negocio que fue de \$ 21.630,70, precio que fue corroborado posteriormente por el avalúo pericial solicitado por la parte actora. En primera instancia, el Juez Sexto de lo Civil de Tungurahua, en sentencia dictada el 2 de mayo de 2002 acepta la demanda de rescisión por lesión enorme estableciendo como precio del inmueble vendido la cantidad de \$ 21.630,70 concediendo al demandado la facultad contemplada en el Art. 1830 del Código Civil de consentir en la rescisión o completar el justo precio.

En segunda instancia la Segunda Sala de lo Civil de la entonces Corte Superior de Justicia de Ambato, en su sentencia dictada el 13 de marzo de 2003 consideró al respecto:

“En la acción rescisoria por lesión enorme el precio es el elemento que debe conocerse con certeza absoluta porque se trata del precio al momento de la venta. En el caso no hay certeza para el juez sobre el precio, pues el actor y demandado reconocen que respecto de este elemento, el contrato fue simulado, es decir falso, en cuanto a uno de los elementos principales que distingue al contrato de compraventa: el valor o precio que se paga por la cosa vendida. Constituye un verdadero fraude a la ley y este hecho ilícito no puede generar el beneficio de la rescisión, pues el precio del negocio es superior al constante en la correspondiente escritura, esto es existe ocultamiento del precio real del negocio pactado con lo que se establece que entre los contratantes han simulado el contrato a fin de perjudicar a las instituciones con el pago de impuestos” (el subrayado es nuestro).

⁵⁶ Resolución dentro del Recurso de Casación No. 169-2003, Corte Suprema de Justicia, Tercera Sala de lo Civil y Mercantil, 12 de julio de 2004, Gaceta Judicial, Año CV, Serie XVII, No. 15, Página 5055

El actor interpuso recurso de casación alegando que la sentencia de la Segunda Sala de lo Civil de la entonces Corte Superior de Justicia de Ambato trató puntos ajenos a la litis como el caso de los “impuestos evadidos”, manifestando que sin bien en la compraventa hubo ocultación del precio, en la sentencia debía atenderse al precio efectivamente pagado y no al que consta en la escritura. Luego de las consideraciones legales respecto al recurso planteado, y sobre el punto que nos interesa, la Sala de la entonces Corte Suprema de Justicia en su fallo determinó:

“En cuanto a que en la sentencia “trata sobre puntos ajenos a la litis como son los impuestos evadidos” es una consideración lógica de la Sala, puesto que evidentemente se han pagado los impuestos de alcabala, registro y sus adicionales sobre la cuantía constante en la escritura de 7 de junio de 2000 sobre el precio declarado de \$ 9.600 y no sobre el precio admitido por los litigantes de \$ 21.630,70 por lo que se ha perjudicado al I. Municipio del cantón Ambato, al Consejo Provincial de Tungurahua, a la Junta de Defensa Nacional y a los colegios beneficiarios de tales impuestos; cuestión que no podía dejar de mencionar el fallo impugnado. Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, esta Tercera Sala Especializada de lo Civil y Mercantil, deniega el recurso de casación interpuesto. El señor juez a quo comunique esta sentencia a los entes públicos beneficiarios de los impuestos de alcabala, registro y sus adicionales, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal.[...]” (el subrayado es nuestro).

Como se desprende de la jurisprudencia analizada, se consideró que la parte que pretendió la rescisión del contrato por lesión enorme no podía beneficiarse de ésta figura por cuanto manifiestamente había acordado con la otra parte la alteración del precio del negocio con el fin de evadir el pago de impuestos –consideramos que en este caso se trata de elusión, por cuanto los impuestos si se pagaron, pero en menor cantidad- simulando el precio, elemento trascendental del contrato. Este criterio del máximo órgano de justicia debería ser recogido e implementado de alguna forma en la legislación con el fin de evitar que más casos como éste ocurran y perjudiquen a las instituciones públicas y a los recursos económicos que sirven para beneficiar a toda la sociedad, tal como recomendaremos en el presente trabajo.⁵⁷

⁵⁷ Ver Infra Cap. IV

CAPÍTULO III

OPTIMIZACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE LOS INMUEBLES URBANOS

El presente capítulo busca ser un compendio de experiencias que se han vivido en otros países de la región y que, eventualmente, podrían ser incorporados a nuestro sistema paulatinamente; de tal forma que lo permitan permanecer en el tiempo con mayores índices de eficiencia y aceptabilidad por parte de los contribuyentes y la ciudadanía en general. A continuación encontraremos una breve descripción de dichas iniciativas, tanto a nivel municipal, notarial y registral, principales actores que intervienen desde sus distintas esferas en las transferencias de dominio inmobiliarias.

3.1. Actuación Municipal.

Los Municipios y Distritos Metropolitanos son tal vez los principales llamados a tomar cartas en el asunto en cuanto a lo que la transferencia de dominio se trata. Como mencionamos anteriormente al hablar del sistema catastral, es realmente necesario empezar a planificar un sistema de actualización periódica en concordancia con el mandato previsto en nuestra Constitución vigente, de tal forma que nos permita contar a futuro con avalúos más cercanos a la realidad, dentro de un margen de error aceptable, por supuesto, ya que sería utópico el pretender que la actualización sea infalible e inmediata. A más de la actualización como tal de los avalúos de los predios que nos permitirá una mejor determinación de los tributos, el catastro debe ser encaminado a convertirse en un **sistema multifinalitario e inteligente**; es decir, cuya función primordial no sea exclusivamente la tributaria y la identificación física de inmuebles como es en la actualidad sino que, además, se convierta en todo una herramienta práctica al servicio de los gobiernos autónomos descentralizados, las instituciones y de

los ciudadanos, de tal forma que nos permita fortalecer los planes de desarrollo urbano de las ciudades, en atención a los constantes cambios demográficos y económicos que éstas experimentan.

El poder contar con un sistema multifinalitario nos permitirá enfocar y mejorar en temas tan trascendentales como la provisión de bienes y servicios públicos o el mejoramiento de los mismos, ejecución de obras públicas, desarrollo de planificación estratégica, integración institucional, identificación de necesidades ciudadanas, establecimiento de zonas estratificadas de acuerdo a sus características económicas y físicas, delimitación de las políticas de uso de suelo urbano y habitabilidad, planes de urbanización de zonas rurales y de recuperación de la plusvalía causada, organización y regulación territorial, adopción de nuevas políticas en materia de propiedad horizontal y tecnologías en los procesos de revalorización de inmuebles, desarrollo de nuevos sistemas cartográficos, registros inmobiliarios e información catastral en base a fotografía aérea, digitalización y simplificación de la información antigua y futura para ponerla al alcance de los usuarios a través de canales electrónicos, etc.

Eventualmente, la adopción de esta nueva visión de catastro requerirá a su vez planes muy estratégicos por parte de los gobiernos autónomos en cuanto a su administración se refiere, procurando no descuidar ningún área que ésta implica: técnica, económica, jurídica, tecnológica, normativa, etc., lo cual evitará que el nuevo sistema catastral con los beneficios que reporta, caiga brevemente en desuso y desactualización.

Aunque ninguna jurisdicción comparte realidades exactamente iguales a otras, el caso de Bogotá es un caso cercano y ejemplar mediante el cual, con la suficiente autoridad, decisión y empeño político se pudo hacer grandes cosas. Durante los años

2002 y 2003 bajo la Administración del alcalde Antanas Mockus, la capital colombiana incursionó en una actualización de su catastro en donde se procedió a re-avaluar alrededor de 1.734.622 predios, permitiendo tras el aumento de la base catastral respectiva, una recaudación extra de veinticuatro millones de dólares anuales por concepto de impuesto predial a un costo de inversión de cuatro millones, lo cual resultó un éxito rotundo considerando que es un procedimiento que se lo realiza una sola vez y genera ingresos constantes⁵⁸. Igualmente, el proceso fue encaminado a dotar al catastro de un carácter multifinalitario, ampliando sus bases alfanuméricas para la inclusión de mayor información, referencias geográficas y asignación prolija de números o claves catastrales específicas e irrepetibles para cada parcela.

Sumado a esto, cabe destacar que dichos re-avalúos inmobiliarios fueron hechos con un grupo de técnicos experimentados que aportaron ideas para lograr uniformidad en los métodos científicos a aplicarse, evitando inequidades o diferencias ante casos similares. Al inicio hubo mucha resistencia por parte de los propietarios pero con la respectiva capacitación e información, los mismos fueron parte fundamental dentro de este proceso que se mantiene hasta la actualidad, a través del cual, los dueños de los predios colaboran con la Municipalidad indicándoles los cambios que ha sufrido el inmueble, así como sus mejoras o modificaciones. Todo esto lo logran a través de formularios que son entregados a las autoridades; sin perjuicio de la respectiva verificación e inspección por parte de los respectivos técnicos.

Pese a que nuestra Constitución, el COOTAD y las respectivas ordenanzas disponen proceder a revalorizar los predios cada bienio, en la práctica las inspecciones no son cumplidas a cabalidad y las municipalidades aplican su propio criterio de cálculo

⁵⁸ Bustamante Liliana y Gaviria Néstor, *El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinalitario*. Artículo publicado en la revista Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de Suelo de América Latina. Editado por Smolka Martim y Mullahy Laura. Publicación de Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos, 2007. Pág. 191.

aproximado para fijar el avalúo catastral anual, en base al cual se procede a determinar el valor del impuesto predial urbano y además, por la conducta defraudatoria que detallamos en su momento, servirá también como base para la determinación tributaria a efectuarse al momento de transferir el dominio de un inmueble o los derechos reales que sobre él recaen.

Como señalamos en líneas anteriores, poner en marcha la modernización de los sistemas catastrales actuales a fin de dotarlos de características multifuncionales y todo lo que esto conlleva en las diversas municipalidades en nuestro país, implica un proceso necesario pero a la vez costoso, ya que la inversión y adopción de tecnologías, asesorías, contratación de técnicos especializados y demás costos directos e indirectos, demandan grandes recursos económicos; detalle que en la mayoría de situaciones conlleva el aplazamiento en la ejecución de obras y planes que las ciudades requieren con carácter urgente, lo que pone de manifiesto la necesidad de contar con opciones de financiación que perduren en el tiempo y que permitan contar con un fondo exclusivo para la consecución de este proyecto.

Al respecto, el alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Dr. Augusto Barrera Guarderas en una entrevista realizada meses atrás por gente inmersa en el negocio inmobiliario, manifestó un criterio interesante respecto a la obtención de nuevos recursos por parte de las municipalidades⁵⁹. El edil aseguró que son precisamente las municipalidades quienes asumen el costo de expansión de las ciudades como consecuencia del desarrollo de los negocios inmobiliarios y la construcción, por lo que, en ese sentido, es urgente buscar un financiamiento que provenga, en parte, de las mismas constructoras a fin de fortalecer las arcas municipales para la implementación

⁵⁹ Revista Clave! Edición Febrero-Marzo 2011. Entrevista realizada por María Caridad Vela.

de nuevos proyectos que demandan las urbes. Así, su propuesta consiste en que un porcentaje del impuesto a la renta que cancelan las empresas constructoras e inmobiliarias al Servicio de Rentas Internas dentro de cada período económico, sea asignado a las respectivas municipalidades, en una forma de compensación a la ciudad por los costos en que éstas incurren como derivación de la expansión de las ciudades.

Por supuesto, la idea expuesta implicaría incurrir en un proceso arduo y complejo, en virtud de que se podría generar fricciones entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados ya que ambos requieren recursos para el cumplimiento de sus planes a futuro; sin embargo, la lógica utilizada por el alcalde de la capital es válida en virtud de que las grandes ciudades del país como Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, lugares donde se experimenta una rápida expansión urbanística, tienden a contar con presupuestos que al final del año resultan insuficientes para el reforzamiento o la innovación en temas como la modernización del sistema catastral; hecho que sin lugar a dudas podría mejorar la determinación y recaudación municipal.

3.2. Actuación Notarial

El Notario al ser un funcionario investido de fe pública, cumple un rol importantísimo dentro del sistema de transferencia de dominio de los inmuebles, no solo por cuanto los actos o contratos donde se ponga de manifiesto dicha transferencia deba ser realizada formalmente a través de una escritura pública tal como lo indica la Ley, sino por cuanto su presencia busca otorgar seguridad y confianza a las partes contratantes o beneficiadas que recurren a sus servicios. En tal sentido, es el Notario el llamado a dar fe de la veracidad de los actos o contratos que ante él se celebran.

Si bien resaltamos su importancia, creemos que su figura y presencia debe tener un rol más protagónico o auxiliar a fin evitar limitar sus funciones al otorgamiento de la respectiva escritura pública así como a su obligación de exigir a los comparecientes la presentación de los respectivos pagos de los tributos que se han generado en los actos o contratos referidos.

En esencia, el COOTAD no ha hecho más que reproducir lo mismo que lo dispuesto en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo que no ha aportado nada novedoso en ese sentido. A efectos de tener un criterio más amplio al respecto, hemos revisado algunas de las facultades que posee en otras legislaciones como la mexicana, en donde al igual que la argentina, el Notario posee un papel más influyente en el perfeccionamiento de estos actos o contratos.

En el país azteca el Notario a más de dar fe pública, analiza el estado legal del inmueble, exige que los pagos de los impuestos anuales se encuentren al día, e incluso puede solicitar pagos de servicios básicos con el fin de hacer más seguro el trámite⁶⁰. Entre otras cosas podrá, además de solicitar un avalúo del inmueble, solicitar una certificación con carácter de aviso preventivo a la entidad encargada del registro inmobiliario respecto del inmueble en cuestión, confirmar la existencia o inexistencia de gravámenes que pesan sobre el mismo, etc., cumpliendo de esta manera una labor más protagónica en la transferencia en sí, ya que quien mejor que él para dar seguridad de que el objeto del contrato o acto no posee ningún vicio que pueda limitar su libre enajenación o que a futuro pueda implicar la nulidad de la escritura.

El Notario en ese país está facultado a realizar el cálculo de los tributos y derechos que se generen como consecuencia de la transferencia, pudiendo incluso

⁶⁰ Trámite Notarial Mexicano, Club Hipotecario, <http://www.clubhipotecario.com.mx/>. Fecha de consulta: 16 de febrero de 2011.

gestionar su recaudación para luego entregar dichos valores a la respectiva municipalidad o distrito. Como se observa, son varias las atribuciones extras que poseen los Notarios en otras jurisdicciones, siendo una de las más importantes, a nuestro parecer, la posibilidad de que el Notario se encargue directamente de la obtención del respectivo certificado de antecedentes del inmueble lo cual da una certeza adicional de que dicho documento será correctamente requerido en base a los datos exactos y precisos que se necesitan para perfeccionar la transacción, evitando así que los comparecientes, normalmente ajenos a este tipo de trámites, pidan dicho certificado erróneamente tal como sucede en el Ecuador.

De una u otra manera son facultades que se han asignado a los Notarios en miras a agilizar los trámites y darles más garantías, concordantemente con la función que posee dicho funcionario público de asesorar legalmente a las partes involucradas en el negocio o acto para reducir al máximo sus inquietudes y así perfeccionar su voluntad, por lo que resultaría alentador que a futuro iniciativas como éstas se implementen en nuestra legislación para brindar mayor facilidad a la ciudadanía y sobretodo un ahorro de tiempo en la consecución de sus objetivos.

3.3. Actuación Registral

La importancia de la actuación de los Registros de la Propiedad en el perfeccionamiento de las transferencias de dominio es de indiscutible trascendencia; no solo por su función y sentido jurídico como consecuencia de los efectos legales que genera, sino también por la cantidad e importancia de datos que posee bajo su custodia. En ese sentido, mucho se ha escrito respecto a las nuevas funciones que debe tener un Registro de la Propiedad moderno, en concordancia con la nueva era en la que nos desenvolvemos, tan dominada por las nuevas tecnologías y los sistemas informáticos.

Tradicionalmente, el manejo de los Registros de la Propiedad ha generado muchos debates, cuestionamientos y críticas, toda vez que se trata de uno de los organismos públicos con mayor acercamiento a la ciudadanía, la cual prácticamente a diario requiere de sus servicios. Probablemente aquel requerimiento masivo ha hecho difícil el desarrollar y ejecutar planes concretos orientados a la innovación y mejora de la calidad de los procesos en el tiempo, lo que ha obligado a incurrir muchas veces en la improvisación de ideas y salidas que no han mejorado en lo absoluto la calidad de sus funciones. Sobra recordar, a más de lo señalado, que los Registros de la Propiedad han estado sujetos a lo largo de muchos años a la manipulación política, por ser considerados cargos que reportan ingentes cantidades de recursos por el volumen de actos y contratos que se someten a su aprobación, lo cual se ha prestado para actos de corrupción, así como una tendencia eminentemente burocrática en expansión continua ahondada con el poco conocimiento o especialización de las personas que lo conforman, quienes no son conscientes de la delicadeza e importancia de la información a ellos encomendada.

En tal sentido, es importante destacar las ideas que respecto a los Registros de la Propiedad y, en general, todos aquellos que albergan datos públicos, se han empezado a desarrollar y focalizar a partir de la Constitución de la República aprobada en el 2008, la cual dispone dos temas fundamentales: la creación de un Sistema Nacional de Datos Públicos regulado por su propia ley, misma que fue publicada en marzo del año 2010; así como la nueva regulación de los Registros de la Propiedad, mismos que serán administrados tanto por Municipios como por el Ejecutivo.

Para la consolidación de este proceso, la propia Ley ha señalado ciertos parámetros que darán forma a este cambio y que regularán a futuro el manejo de los Registros de la Propiedad como parte del Sistema Nacional de Datos Públicos, sujeta a

la administración de la respectiva Dirección, en coordinación con los Municipios y el Ejecutivo. De hecho, temas como la convocatoria a concurso de oposición y merecimientos para designación de los Registradores de la Propiedad, así como el funcionamiento de los Registros, deberán ser normados vía ordenanzas, tal como ya lo ha realizado Cuenca y Guayaquil. De igual manera será responsabilidad de las municipalidades el establecimiento de un cronograma de transición que facilite este traspaso tan importante para todos los gobiernos seccionales autónomos del país, el cual tiene como fecha límite el 19 de junio del 2011.

A manera de reseña, repasaremos brevemente los puntos a favor y en contra que, a nuestro criterio, se generarán con este nuevo proceso. Como hecho positivo resaltamos la intención de lograr todo un sistema de información interconectada otorgando un acceso rápido y eficiente a la ciudadanía a través de un servicio público de calidad y eficiencia. En ese sentido, la presencia determinante de las herramientas informáticas es uno de los principales elementos de los gobiernos modernos, quienes a través de los denominados e-governments han implementado novedosas plataformas de servicios a disposición del ciudadano común, creando además un nexo o vínculo entre éste y la Administración, toda vez que ayudan a mejorar su calidad de vida a través del otorgamiento de facilidades informáticas que repercuten en un considerable ahorro de tiempo.

El tema económico es sumamente importante, ya que, antes de la consolidación definitiva de los Registros de la Propiedad bajo los Municipios y la designación de los nuevos Registradores de la Propiedad de los diversos cantones, el dinero recaudado por concepto de tasas por los servicios prestados, ingresaba de manera exclusiva a las cuentas de la entidad y de su titular por lo que, con los nuevos cambios de estructura previstos, los excedentes de los fondos recaudados ingresarán a las arcas de los

municipios⁶¹, permitiendo engrosar las fuentes de financiamiento para distintos proyectos a implementarse en las urbes. Una consideración derivada de este tema y que es positiva, es que el Registrador de la Propiedad pasará a ser funcionario público por lo que se sujetará a un salario mensual, limitación que hasta la presente no existía, eliminando de raíz el concepto de negocio privado que se tenía sobre esta entidad pública.

Por otra parte, las dificultades que encarna el proceso se refieren mas bien a temas técnicos y logísticos, ya que el manejo y transferencia de toda la base de datos, archivos e información importante que albergan los Registros de la Propiedad requieren de excesiva prolijidad y minuciosidad. De igual manera, la capacitación del personal a nivel nacional debe ser uno de los puntos de partida a fin de otorgar un sistema más eficiente acorde a las nuevas estipulaciones legales.

3.4. Actuación de la Sociedad

Hemos mencionado la importancia que la ciudadanía tiene dentro de todo este gran proceso que abarca las transferencias de dominio y, en general, en el tema de los impuestos municipales. Debemos ser conscientes de que el tema tributario resulta peculiarmente difícil y odioso para los contribuyentes, más aún cuando la costumbre ha sido la de únicamente señalar al ciudadano el valor que debe cancelar por motivo de sus impuestos sin explicar su fórmula de cálculo ni contexto, por lo que es necesario hacer sentir a las personas como parte de este proceso y no como un sujeto pasivo que debe cumplir con sus obligaciones sin convicción alguna.

⁶¹ Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, Registro Oficial, Suplemento No. 162, 31 de marzo de 2010. Art, 35.

La exitosa experiencia de Chile a través de su Servicio de Impuestos Internos – SII por sus siglas- , ha hecho que los niveles de evasión tributaria reduzcan de una manera considerable y, por el contrario, ha hecho que los índices de recaudación tributaria en ese país sean de considerable aceptación, dotando a los gobiernos seccionales de suficientes recursos para la adecuada dotación de servicios y obras públicas necesarias. Como es lógico pensar, no se trató de un proceso fácil ni inmediato ya que normalmente las sociedades tienen reticencia a estos álgidos temas. Sin embargo, el tiempo y la constancia ha permitido a Chile gozar de un sistema tributario amigable con los contribuyentes y que, además, interactúa con los mismos a través de herramientas tecnológicas como el Internet, brindando la suficiente asesoría, educación e información respecto a la administración de sus impuestos.

Igualmente, es evidente la predisposición de las personas a cancelar sus obligaciones tributarias y participar en los distintos procesos cuando existe de por medio un trato digno, justo, amigable y sobretodo ahorrativo, tanto de recursos económicos como de tiempo; por lo que, la utilización del internet como mecanismo idóneo para agilizar los trámites del diario, es urgente.

Adicionalmente a lo expuesto, será siempre prudente el trabajar en la educación de la ciudadanía, de manera especial con los jóvenes y niños quienes serán los futuros contribuyentes de nuestro sistema. Así, se debe empezar a crear una cultura tributaria en las próximas generaciones, creando consciencia de que el pago de los diversos tributos de los que son sujetos pasivos, no solo los municipales sino todos, resulta de vital importancia para el desarrollo del país, permitiendo la generación de fuentes de empleo así como la realización de grandes obras públicas y dotación o mejoramiento de servicios.

3.5. Optimización del sistema de transferencias de dominio de inmuebles urbanos.

Como se detalla en el capítulo anterior, son varios los problemas que aquejan al actual sistema de las transferencias de dominio de inmuebles urbanos, siendo un problema complejo que requiere soluciones rápidas a fin de lograr una mejor recaudación tributaria así como la innovación de los procedimientos que se han venido tomando hasta la presente fecha, haciendo uso de los actuales avances tecnológicos, por ejemplo. Insistimos en la necesidad de normar la forma de transferir un inmueble a escala nacional para poder dar seguridad a la ciudadanía respecto a la forma como debe llevarse a cabo el trámite y no depender de los procedimientos que se adoptan en cada cantón ya que, al lograr el mismo fin que es el transferir el dominio del inmueble, el proceso debería ser homogéneo.

Claro está que dejar de lado todo lo que se ha hecho hasta ahora resultaría un cambio extremadamente difícil y costoso, por lo que, al ya tener un sistema relativamente estructurado, aunque con fallas como sucede también en otras circunscripciones territoriales, podríamos esbozar ciertas sugerencias encaminadas a consolidar lo que se ha logrado con el tiempo. Por el éxito de su gestión recaudadora gracias a la aplicación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC por sus siglas) revisaremos brevemente la situación de Chile.

En el caso chileno, resulta interesante el trabajo que ha realizado el Servicio de Impuestos Internos (SII por sus siglas) a través de un gran despliegue de tecnología informática mediante la cual se ha logrado una mayor recaudación tributaria, permitiendo un fácil acceso a los contribuyentes, quienes pueden realizar sus pagos y consultas a través de la Web dentro de la denominada “oficina virtual”. Como parte del SII encontramos la Subdirección de Avaluaciones, la cual se encarga de la

administración del impuesto territorial (predial urbano en nuestro caso) el cual ha sido debidamente regulado mediante la Ley Sobre Impuesto Territorial⁶² de dicho país y que establece el pago obligatorio anual del respectivo impuesto tanto a los predios agrícolas como a los no agrícolas⁶³.

Adicionalmente, el propio SII se encarga de realizar tanto las respectivas evaluaciones de los inmuebles así como la administración de los catastros, conjuntamente con los diversos Municipios del país y empresas privadas especializadas en el manejo y desarrollo de información cartográfica⁶⁴. Se dice que anualmente, el SII realiza aproximadamente 250.000 modificaciones al catastro producto de la creación o registro de nuevos predios o simplemente modificaciones a los ya existentes⁶⁵.

Cuando nos adentramos en las prestaciones que otorga el SII, nos encontramos ante una diversidad de posibilidades que sin duda facilitan la vida de los contribuyentes o simplemente de aquellas personas naturales o jurídicas que desean transferir el dominio de un inmueble. Así, por ejemplo, mediante su portal online se puede solicitar un certificado con los antecedentes del bien raíz, al igual que se puede actualizar los datos del o los propietarios del mismo, se puede solicitar un nuevo avalúo del bien en caso de encontrarse inconforme; entre otras opciones, que sin lugar a duda hacen que la ciudadanía sienta un contacto más cercano con sus autoridades y dependencias, lo que a la postre permite incrementar la calidad de sus sistemas catastrales con la colaboración de todos, contribuyentes, sector público y privado.

⁶² Ley número 17.235 sobre Impuesto Territorial. Publicada en el Diario Oficial de Chile de fecha 16 de diciembre de 1998 y actualizada al 31 de julio de 2010.

⁶³ Página Oficial del Servicio de Impuestos Internos de Chile, www.sii.cl. Fecha de consulta: 23 de enero de 2011.

⁶⁴ Morales Schechinger, *Impuestos a la propiedad*. Artículo publicado en la revista Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de Suelo de América Latina. Editado por Smolka Martim y Mullahy Laura. Publicación de Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos, 2007. Pág. 158.

⁶⁵ Información proporcionada por la página: http://www.catastro.meh.es/esp/publicaciones/ct/ct56/07-1_INTERNET_56.pdf. Visita realizada el 24 de enero de 2011.

Con la publicación de la Ley del Sistema Nacional de Datos Públicos se ha dado uno de los primeros pasos ya que su contenido nos deja entrever que es una normativa encaminada a la implementación y acogida de tecnología para poder lograr una interconexión de la información procedente de todas las dependencias públicas y privadas en cuyas bases de datos se almacene información importante respecto de personas naturales y jurídicas.

La experiencia de los países antes señalados, en especial el caso chileno a través de sus gobierno electrónico, nos abre la posibilidad de pensar que con la ayuda de la tecnología se puede incrementar la eficiencia recaudadora de los gobiernos autónomos seccionales, generando además confianza en los contribuyentes, quienes poco a poco han ido formando parte activa de este proceso siendo conscientes de que la obtención de un mejor sistema tributario y recaudatorio, repercutirá en una mejora de las condiciones de vida de todos.

3.5.1. Sistematización del pago de los impuestos derivados de la transferencia de dominio de inmuebles urbanos.

La sistematización del pago de tributos derivados de las transferencias de dominio, y en general, de cualquier tipo de transferencias implica un proceso en el cual se implementen cambios, y reconsideraciones a varios elementos que forman parte del sistema que actualmente conocemos. Analizaremos a fondo estos temas en el siguiente capítulo, en el cual propondremos recomendaciones que han surgido a lo largo de la consecución del presente trabajo, no obstante es necesario considerar que es amplio el bagaje de los ámbitos que deben mejorarse a fin de aplicar un método de sistematización adecuado y general para todas las ciudades de nuestro país.

Inicialmente, una correcta sistematización implica un profundo conocimiento de las falencias del sistema en general, y una de las primeras que encontramos es la falta de claridad en algunos preceptos legales que dan lugar a casos como la defraudación tributaria y la simulación de los contratos, seguidos de la burocracia y desperdicio de recursos que podrán redirigirse al mejoramiento de la atención a la ciudadanía, así como la gran diferencia que existe en el trámite de una ciudad a otra, concluyendo finalmente -sin abarcar tantos aspectos que a lo largo de la presente investigación hemos mencionado- con la falta de concienciación a la ciudadanía sobre la importancia de la actualización del sistema catastral y la implementación de una cultura tributaria más humana y presencial.

Para lograr una adecuada sistematización de la recaudación tributaria municipal es imperante conocer las fallas que tiene el actual sistema, con el fin de entender mejor qué es lo que sucede y cuáles serán las posibles soluciones a implementarse, solo conociendo los errores y virtudes del sistema podremos determinar si hay posibilidad de implementar innovaciones al mismo sin necesidad de eliminarlo por completo. Es primordial cuantificar las ventajas y desventajas del sistema, aplicar e implementar la creación de un catastro multifinanciado, lograr que los predios tengan avalúos reales y determinar si la recaudación tributaria es efectivamente un reflejo de la realidad y del costo actual de los inmuebles, lo cual sólo se puede lograr con la inserción de recursos económicos, tecnológicos y humanos, así como la colaboración de la ciudadanía que es la principal beneficiada, no sólo por el acceso a datos ciertos respecto de sus propiedades, sino porque la recaudación tributaria que de ello derive permitirá mejorar los ingresos fiscales que servirán para la reinversión en obras necesarias para las ciudades, lo que no se conseguirá sin una adecuada educación a nivel de la colectividad, para que conozca del proceso y sea parte integral de él.

Entre algunas de las opciones que permitirán sistematizar y mejorar la recaudación tributaria municipal derivada de las transferencias de todo tipo de bienes en la ciudad, que serán objeto de estudio del siguiente y último capítulo están las siguientes:

- a) Establecer un sistema de re-avalúo de las propiedades, implementando métodos comparativos de zonificación según el sector de la ciudad, acceso a servicios básicos, mejoramiento de obras, etc., con el fin de obtener valores comerciales reales y sobretodo actuales; en el cual se puede implementar además un sistema de auto-tasación en el que los propietarios participen en el proceso de valoración de sus propiedades, conjuntamente con las autoridades (como actualmente se está implementando en la ciudad de Quito con la actualización de la información predial por parte de los propietarios) y puedan realizar el seguimiento del proceso con el fin de evitar incongruencias en la información. La valoración de cada predio deberá tener un período de actualización periódico en el que la misma ciudadanía a manera de declaración, previo al pago de impuestos anuales, ingrese la información que ha cambiado por cada año.
- b) Lograr el acceso a los datos manejados por la administración de forma transparente, con el fin de controlar la gestión de los ingresos tributarios.
- c) Reformas en el marco legal, a fin de implementar estos cambios en nuestra legislación para que sean de aplicación nacional.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones y recomendaciones.

La culminación de la presente investigación nos pone de manifiesto una gran cantidad de tópicos derivados del tratamiento de los impuestos municipales y las transferencias de dominio en la legislación ecuatoriana, por lo que, ante la gran cantidad de información existente, no hemos pretendido abarcar ni agotar la totalidad de los temas expuestos, dejando siempre la puerta abierta para diversos criterios y futuras investigaciones encaminadas a ensayar nuevas alternativas y propuestas. Sobra decir que las conclusiones aquí expuestas son susceptibles de perfeccionamiento pues, como no puede ser de otra manera, los cambios siempre generan dificultades más aún cuando tratamos un área tan árida y compleja como es la tributación municipal por lo que, los señalamientos realizados constituyen aportes básicos para un futuro tratamiento.

Por la facilidad que nos otorgó el desarrollo del estudio, centramos nuestra investigación en la situación actual que se vive en el Distrito Metropolitano de Quito así como en el contrato de compraventa de inmuebles urbanos ya que al ser éste la representación por excelencia de las transferencias de dominio y el contrato que más se celebra en el día a día, nos aportó varios elementos sustanciales en la identificación de problemas que merecieron ser revisados a cabalidad con una visión crítica; enfatizando siempre que las recomendaciones a ser expuestas tienen un carácter de aplicación nacional y general, en virtud de que los problemas se presentan con seguridad de una manera recurrente en todos los cantones del país y en todos los contratos o actos en donde se pone de manifiesto el cobro de estos impuestos.

Para una mayor comprensión, hemos sintetizado los principales problemas abarcados con sus correspondientes sugerencias, en tres áreas concretas: legislativa, técnica-operativa y social.

4.1.1. Legislación

Insistimos constantemente en que parte de la problemática actual que afrontan los gobiernos autónomos se deriva de una legislación imprecisa y antigua que no ha sabido progresar en el tiempo, permitiendo conservar durante décadas un sistema tributario no siempre eficaz y que en la práctica carece de las regulaciones necesarias y puntuales para evitar actuaciones defraudatorias. En ese sentido, hemos considerado esbozar ideas concretas a fin de plasmar nuevos conceptos respecto a los tributos municipales. A continuación su análisis.

4.1.1.1. Creación del impuesto a las Transferencias Municipales de Predios Urbanos (ITM)

Como vimos en su momento, las prácticas defraudatorias que se practican con bastante regularidad al momento de transferir el dominio de un predio, generan ingentes pérdidas económicas para las municipalidades, más aún si nos ponemos a pensar en el volumen de transferencias de dominio que se celebran a diario en las principales urbes del país. Esto nos lleva a pensar que si bien las defraudaciones descritas consisten en un accionar que deriva en una recaudación menor de impuestos de utilidad y alcabala, no puede ser considerada estrictamente ilegal, toda vez que no se puede sancionar a los contratantes ante un hecho que la misma ley permite realizar por lo que, es necesario crear un nuevo concepto de tributo en el cual, sea con el avalúo municipal o estipulando el precio real del negocio, los gobiernos locales no se vean perjudicados de una manera

tan drástica entre una posibilidad y la otra. De esta manera surge la idea del Impuesto a las Transferencias Municipales, como resultado de una fusión entre el impuesto de alcabala y el impuesto a la utilidad, para lo cual se requeriría la derogación de dichos tributos contemplados hoy en día en el COOTAD.

Las líneas y elementos generales del impuesto sugerido serían las siguientes:

*“Art. Innumerado.- Se establece como **hecho generador** del presente impuesto, todo tipo de transferencias de dominio de predios urbanos, bajo cualquier modo; así como la constitución o traspaso de derechos reales que recaen sobre los mismos.*

*Art. Innumerado.- La **base imponible** del impuesto será el valor contractual, no pudiendo ser éste inferior al constante en el avalúo municipal del año en curso; exceptuándose exclusiva y únicamente el valor que resultare de restar los pagos realizados por concepto de contribuciones especiales de mejoras en caso de que éste fuere inferior al límite señalado. Si se trata de una constitución de derechos reales, la base será el valor de dichos derechos a la fecha en que ocurra el acto o contrato respectivo.*

*Art. Innumerado.- El **sujeto activo** corresponde a la municipalidad o Distrito Metropolitano donde se encuentre ubicado el inmueble, quienes ejercerán su facultad impositiva a través de sus órganos competentes.*

*Art. Innumerado.- Los **sujetos pasivos** de la presente obligación tributaria serán los contratantes o beneficiarios del acto o contrato, en partes iguales, así como los favorecidos en los actos o contratos que se realicen en su exclusivo beneficio.*

*Art. Innumerado.- Para la **determinación tributaria** se aplicarán las siguientes tarifas:*

Tarifa general	6%
Tarifa en transferencias de dominio a título gratuito	2%
Tarifa en primeras transferencias de dominio a partir del año 2006.	2%.
Tarifa en segundas transferencias de dominio a partir del año 2006.	4%

Art. Innumerado.- Los temas relacionados con la aplicabilidad del presente tributo así como la logística para su recaudación podrán ser regulados vía ordenanza, no así las tarifas establecidas en el presente Código”.

Eventualmente, por la extensión de los artículos que abarcan tanto el impuesto de alcabala y el de utilidad, no hemos procedido a ahondar en más detalles en virtud de que se han expuesto los elementos más relevantes del tributo como es el **hecho generador, la base imponible, los sujetos activos y pasivos, así como su determinación y las tarifas aplicables**. No obstante, muchas regulaciones adicionales se podrían regir a lo que consta actualmente en el COOTAD respecto del impuesto de alcabala, como el tema de las exenciones, exoneraciones, etc., por lo que su mera transcripción no constituiría ningún aporte novedoso en la presente investigación.

En cuanto al impuesto adicional de alcabala a favor de los Consejos Provinciales que se mantiene vigente, podría conservarse bajo la misma estructura que actualmente se maneja, adaptando la tarifa del 0.01% a la nueva base imponible. Así por ejemplo, en los casos que desarrollamos anteriormente, la determinación tributaria procedería de la siguiente manera:

- 1) En el caso de estipular el valor del avalúo municipal de USD 75.000; la determinación tributaria se asemejaría al siguiente cálculo:

Precio constante en la escritura	USD 75,000.00
Deducciones en general	USD 6,387.75 (-)
Base imponible	68,612.25
Primera transferencia después del 2006 (2%):	USD 1,372.25
Segunda transferencia después del 2006 (4%):	USD 2,744.49
Tercera transferencia en adelante (6%):	USD 4,116.73

- 2) En el caso de estipular el valor real del negocio de USD 90.000 que habíamos señalado como ejemplo, la determinación tributaria se asemejaría al siguiente cálculo:

Precio constante en la escritura	USD 90,000.00
Deducciones en general	USD 6,387.75 (-)
Base imponible	83,612.25
Primera transferencia después del 2006 (2%):	1,672.25
Segunda transferencia después del 2006 (4%):	3,344.50
Tercera transferencia en adelante (6%):	5.016.73

Cabe resaltar algunos puntos positivos que lograríamos con este nuevo impuesto municipal:

- a) Unificación y simplificación tributaria.
- b) Facilitación de la determinación de la base imponible a ser gravada.
- c) Mayor simplicidad para los contribuyentes al momento de calcular los valores que deben cancelar al momento de transferir el inmueble.
- d) Al establecer como base mínima imponible el valor correspondiente al avalúo municipal, se logra un fortalecimiento de la misma ya que impide asignar al acto o contrato a celebrarse un precio aún inferior a este avalúo, lo

cual ahondaba el perjuicio realizado en contra de los sujetos activos del tributo, tal y como sucede en la actualidad.

- e) Se norma y regula las tarifas desde la propia Ley, evitando otorgar excesiva regulación a los municipios quienes pueden regular hoy en día tarifas alrededor de los 10 puntos porcentuales, con lo cual se logra mayor seguridad jurídica, toda vez que el acto o contrato a celebrarse tendrá el mismo valor impositivo en cualquier cantón del país.
- f) La fijación de las tarifas hasta un monto máximo del 6% lo convierte en un tributo viable y no confiscatorio; a diferencia de lo que sucedía con el impuesto a la utilidad en donde realizar un cobro de 0.5% para la primera transferencia y posteriormente un 10% para la segunda resultaba excesivamente desproporcionado. En este sentido, se debería eliminar los estímulos tributarios previstos en la ley, concretamente los contemplados en art. 498 del COOTAD en base al cual se beneficia a grupos tradicionalmente grandes y económicamente fuertes; toda vez que la reforma planteada es de carácter general, en donde se señala que la primera transferencia de dominio, comúnmente el primer acto o contrato en donde reside el negocio y la intervención de las constructoras, se grava con una tarifa relativamente baja como es el 2%, evitando prácticas clientelares que tienen como base la propia ley.
- g) La fijación de este nuevo impuesto vincula tanto a compradores, vendedores y beneficiarios, en su caso, toda vez que las partes se benefician en igual medida al momento de la transferencia del inmueble. Es por eso que se ha buscado la manera de equiparar el monto a cancelarse, en virtud de que el impuesto de alcabala siempre ha sido más bajo que el calculado respecto al

de la utilidad. En ese sentido, los vendedores valiéndose de las prácticas referidas, han logrado reducir ambos tributos asignándoles un carácter de “ahorro” a favor de quien adquiere el dominio del bien, por lo que en varias ocasiones éste último satisface las obligaciones de ambos sujetos pasivos, lo cual desvirtúa el concepto y el espíritu de cada impuesto.

Finalmente, resulta fácil deducir que con la presente reforma, no se atenúa propiamente el accionar defraudatorio ya que las personas pueden estipular en su contrato el avalúo municipal como sucede hoy en día. He ahí la importancia, a más de la legislación que busca conceptualizar un nuevo tributo, del fortalecimiento del sistema catastral a fin de contar con avalúos cada vez más cercanos a la realidad, reduciendo la diferencia existente entre un precio y otro; con lo cual se reducirá cada vez más y progresivamente el margen de posibilidades para los contratantes.

4.1.1.2. Conceptualización del impuesto a la plusvalía

A lo largo del presente trabajo, hicimos especial énfasis en este tributo recalcando sus particularidades respecto al impuesto que grava la utilidad en la transferencia de dominio de bienes inmuebles urbanos, conceptos que en la práctica han sido manejados erróneamente como sinónimos, empezando por la propia Ley, la cual vagamente menciona un artículo dedicado a la plusvalía pero sin establecer de manera clara su concepto, elementos y demás.

Para el logro de tal fin, fue de suma utilidad revisar conceptos previstos en legislaciones extranjeras, como es el caso de Colombia y España en donde con anterioridad se ha considerado al impuesto a la plusvalía como una fuente de ingresos económicos extra y una retribución al mejoramiento de la calidad de vida

experimentada por los contribuyentes como parte del desarrollo urbanístico de las ciudades y todo lo que éste conlleva. En concordancia, y tomando como base la Ley 388 colombiana, nuestra sugerencia va encaminada a plantear una reforma al COOTAD que incluya un articulado específico para el impuesto a la plusvalía el cual, en líneas generales, debería incluir los siguientes elementos:

“Art. Innumerado.-Por el presente, se establece el impuesto a la plusvalía sobre el incremento del valor del que efectivamente han gozado los predios de naturaleza urbana dentro de un determinado período de tiempo”.

“Art. Innumerado.- Serán hechos generadores del presente impuesto:

- a) Acciones urbanísticas desarrolladas por entidades públicas, privadas o mixtas que generan una apreciación en la valoración del suelo urbano.*
- b) Incorporación, traspaso o constitución de áreas rurales a zonas de expansión urbanas.”*

*“Art. Innumerado.- La **base imponible** del impuesto a la plusvalía está dada por el aumento experimentado en el avalúo de los predios urbanos que se han visto beneficiados con cualquiera de los dos hechos generadores previstos en esta norma. En tal sentido, para su cálculo, se restará del avalúo municipal actual, el avalúo municipal que poseía el predio a la fecha de adquisición del mismo. En caso de tratarse de un inmueble adquirido en el año 2005 o con anterioridad, se tomará como referencia para la operación del cálculo, el valor fijado para el predio correspondiente al año 2006.”*

“Art. Innumerado.- Para efectos de la determinación tributaria, se aplicará a la base imponible la tarifa del 5%”.

“Art.- Innumerado.- El presente tributo deberá ser cancelado al momento de la transferencia del predio y deberá ser satisfecho exclusivamente por quien transfiere el dominio o el derecho real que recae sobre el mismo. En el caso de las transferencias de dominio a título gratuito, el sujeto pasivo de la presente obligación será el beneficiario del acto o contrato de transferencia. El sujeto activo, por su parte, será el Municipio o Distrito Metropolitano donde se encuentre ubicado el predio.”

“Art. Innumerado: La aplicación y logística para la recaudación del presente tributo podrá ser regulada mediante ordenanzas debidamente expedidas por las Municipalidades o Distritos Metropolitanos”.

4.1.2. Área técnico-operativa

Dentro del presente subcapítulo haremos hincapié en dos temas trascendentales para nuestra investigación: el sistema catastral y la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación, lo cual nos permitirá estructurar ideas de índole operativo.

En relación al primer punto, es fundamental concebir la idea de que el actual sistema catastral que manejan los gobiernos locales, principalmente los de las grandes urbes del país, son resultado de muchos años de esfuerzo y trabajo técnico desarrollado a lo largo de las distintas administraciones. En ese sentido, la implementación de un nuevo sistema catastral implicaría dejar de lado todo lo actuado para incursionar nuevamente en un proceso que demandaría excesivos recursos, tanto económicos, técnicos, humanos, etc., por lo que no es una salida lógica. Si bien los catastros que manejamos poseen fallas, no es menos cierto que lo más prudente sería trabajar programada y sistemáticamente en su constante modernización, para así corregir las

falencias actuales y potencializar algo que ya tenemos relativamente bien estructurado y acoplado a los sistemas informáticos de los gobiernos autónomos descentralizados.

De igual manera, dicha modernización que mencionamos nos serviría para lograr puntos importantes como la consecución de su carácter inteligente y multifinalitario⁶⁶ con todas las prestaciones y servicios que ello implica; el perfeccionamiento de la interconexión de datos y compartimento de información entre Registros de la Propiedad con Municipios al tenor de lo referido en la Ley del Sistema Nacional de Datos Públicos pero, sobre todo y tal vez más importante para nuestra investigación, la actualización permanente y progresiva de los avalúos prediales ya que ésta es probablemente la salida más efectiva para la atenuación de las prácticas defraudatorias que actualmente se permiten por el hecho de no contar con avalúos plenamente acercados a la realidad; reduciendo así cada vez más los márgenes de acción que tienen los contratantes al momento de estipular el precio del acto o contrato a celebrarse. En ese sentido, para el tema de las actualizaciones y su puesta en marcha, podría tomarse en consideración iniciativas como el caso de Bogotá, en donde la ciudadanía fue parte activa de los procesos de declaraciones respecto a sus inmuebles lo cual, junto a la ayuda de personal técnico especializado, constituyó un aporte trascendental para obtener avalúos cada vez más cercanos a la realidad y un mayor sentido de pertenencia por parte de los ciudadanos.

Por supuesto, dicha modernización constante va más allá de su simple enunciado pues se requieren recursos permanentes y fijos para afrontar tal proceso. En ese sentido sería interesante la posibilidad de que parte de los excedentes que los Registros de la Propiedad deben entregar a la Dirección Nacional de Datos Públicos, por disposición

⁶⁶ Ver Infra, Capítulo III: Optimización de la transferencia de dominio de Inmuebles Urbanos; actuación municipal. Pág. 64.

legal, sean destinados al fortalecimiento y mejoramiento de los sistemas catastrales a fin de mejorar las revalorizaciones bianuales de los predios, tal como manda la disposición décima séptima transitoria de la Constitución, ya que eso nos permitirá contar progresivamente con una mejor tributación.

Como segundo punto, la nueva visión contemplada en la Ley del Sistema Nacional de Datos Públicos prevé una nueva estructura para los distintos Registros existentes en la actualidad, como los Registros de la Propiedad; en la cual se hace especial énfasis en la incorporación de herramientas informáticas y la interconexión de datos, de tal forma que la ciudadanía pueda acceder de una forma rápida y efectiva a la información requerida. La reforma integral a la que hacemos referencia, ampliada con más detalle cuando hablamos de la actuación registral, nos ha permitido establecer algunas consideraciones de índole operativa que no han sido consideradas y que en la práctica podrían otorgarnos mayor seguridad al momento de transferir un predio urbano así como mayor simplicidad en este proceso. A continuación exponemos nuestras sugerencias y recomendaciones:

- a) La información que maneja el Registro de la Propiedad debe ser incorporada paulatinamente a sistemas digitales, a fin de depender cada vez menos de archivos físicos, siempre expuestos al deterioro, pérdida, maltrato o incorrecto manejo por parte de los funcionarios de turno. Esto además nos permitiría acoplar la información antigua y futura en un software tecnológico y especializado mediante el cual se lleve un historial más prolijo que no solo se limite a los últimos quince años como actualmente sucede.
- b) Es necesario contar con un mayor control y limitación en la expedición de certificados de gravámenes; toda vez que hoy en día es posible solicitar a la vez más de una certificación respecto de un mismo inmueble; lo cual se ha prestado para el

cometimiento de delitos. En ese sentido es necesario asignar una codificación específica al documento, otorgada por un sistema informático especializado a fin de asignarle una vigencia concreta durante la cual no pueda ser posible el otorgamiento de un nuevo certificado; sino hasta la culminación del mismo.

c) Si la tradición de un predio se perfecciona únicamente con la inscripción del respectivo título en el Registro de la Propiedad correspondiente, esto nos lleva a pensar en la importancia que conlleva la tarea notarial en el otorgamiento y perfeccionamiento del mismo; así como las funciones que debe tener un notario en correlación a su investidura de fe pública. Como señalamos en su momento, los Notarios deberían tener un papel más preponderante en el perfeccionamiento de las transferencias de dominio, por ejemplo teniendo la facultad de realizar la determinación y recaudación tributaria respecto de las transferencias de dominio que ante él se realice.

Adicionalmente, si el COOTAD prevé que tanto los Notarios como los Registros de la Propiedad deben enviar los primeros días de cada mes un listado en el cual consten las escrituras públicas otorgadas y registradas o inscritas; respectivamente, una alternativa podría ser que, al igual que los datos administrados por los distintos Registros pasan a formar parte del Sistema Nacional de Datos Públicos, la información perteneciente al protocolo de las Notarías, única y exclusivamente en cuanto a transferencias de dominio se refieren, también sean incorporadas a dicho sistema; de tal forma que al compartir un sistema electrónico en línea entre Notarías, Registros de la Propiedad y Municipios, administrado por la Dirección Nacional de Datos Públicos, la información pueda ser actualizada en tiempo real, evitando así depender de la voluntad de los funcionarios públicos y del manejo de documentación física, orientando todo de esta manera al manejo digital de la información y el perfeccionamiento de los respectivos catastros.

d) Finalmente, uno de los actores imprescindibles en la adopción de nuevas tecnologías y el mejoramiento de procesos operativos son las Municipalidades. Recordemos que el COOTAD, concretamente en la sección cuarta del capítulo sexto, hace referencia a los procesos que deberán emprender los gobiernos locales en la aplicación de sistemas de gobierno y democracia digitales, a través del uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), fomentando la prestación de servicios económicos destinados a: *“información, correspondencia, consultas, trámites, transacciones, gestión de servicios públicos [...]”*⁶⁷.

Dentro de este marco, los gobiernos autónomos descentralizados deben trabajar en la simplificación de los procesos de transferencias de dominio de los predios, de tal forma que los contratantes y, a la vez contribuyentes, se sientan cada vez más identificados con las gestiones emprendidas por los gobiernos locales. En ese sentido, la simplificación en los trámites así como en la determinación de los tributos derivados de las transferencias de dominio, pueden dar como resultado grandes beneficios para la ciudadanía y, por ende, el desarrollo de las urbes.

4.1.3. Área social

Más allá de la cuestión técnica o legislativa, que son trascendentales en nuestra consideración, el enfoque y manejo social de los cambios propuestos es vital, toda vez que la ciudadanía es la única beneficiada en la adopción de nuevas estrategias que como última instancia buscan facilitar y mejorar el nivel de vida de las personas que habitan una circunscripción determinada. Bajo esa consideración, resulta curioso que la concepción que tiene el promedio de la ciudadanía respecto de las transferencias de

⁶⁷ Cfr. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010. Art. 363.

dominio se circunscriba a un mero trámite, desconociendo en sí todo lo que éste acto o contrato implica jurídicamente, así como los efectos que de él se derivan. Correlativamente a esto, tampoco es novedad el tema de la falta de cultura tributaria que se vive no solo en nuestro país sino en varios países de la región, en parte también por una falta de acercamiento e información de las administraciones locales hacia sus administrados, lo que a la postre genera fricciones y falta de confianza en los contribuyentes, quienes de alguna forma se sienten forzados a cumplir con sus obligaciones, ignorando el beneficio que representa dicha acción.

Rescatamos la iniciativa de involucrar cada vez más a la ciudadanía dentro de este proceso del cual forman parte activa todos sus actores: municipalidades, Registros de la Propiedad, Notarios y contribuyentes. Eventualmente, trabajar en temas tan áridos y complejos como la tributación municipal no es una tarea sencilla ya que requiere de la suficiente información y capacitación de los administrados lo cual se logra, a mas de los consabidos procesos educativos con las nuevas generaciones de contribuyentes, con la suficiente dotación de información clara, oportuna, precisa y, sobretudo, entendible para el ciudadano común; es decir, alejada de excesivos tecnicismos que finalmente confunden aún más a las personas, restándoles interés en los procesos.

Si bien los principales municipios del país han empezado a desarrollar portales electrónicos que facilitan la recaudación de los tributos municipales, su radio de servicios debe ser ampliado para dar aún más facilidades a las personas, ahorrando a la vez tiempo y dinero, y sobretudo absorbiendo dudas de los contribuyentes como sucede con el portal de servicios del S.I.I. chileno.

Hacemos énfasis en dejar de lado la excesiva dependencia de documentación escrita, siempre tan expuesta a imperfecciones y riesgos propios de su condición a fin de

lograr, progresivamente, la participación de todos dentro de los denominados procesos de gobiernos y democracias digitales de tal forma que las personas sientan que son tomados en cuenta lo que sin duda despertará un mayor interés en las personas respecto a estos temas tan álgidos.

BIBLIOGRAFÍA

1. DOCTRINA

- Ayala Mora, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2003
- Bossano Rivadeneira, Miguel Ángel, “*Reflexiones frente a la reforma del Régimen Impositivo Local*”, Artículo publicado en la Revista Ruptura, Asociación Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2006.
- Bustamante, Liliana y Gaviria Néstor, *El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinanciado*. Artículo publicado en la revista Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de Suelo de América Latina. Editado por Smolka Martim y Mullahy Laura. Publicación de Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos, 2007
- Crespo, Marco A., *Lecciones de Hacienda Pública Municipal*, Caracas, Marzo de 2010. Fuente de consulta: <http://www.eumed.net/libros/2009b/563/index.htm>, Fecha de consulta: 13 de octubre de 2010
- Delgadillo, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Editorial Limusa, México, 2003
- Fonrouge, Carlos Giuliani, *Derecho Financiero*, Volumen I, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1976
- Fonrouge, Carlos Giuliani, *Derecho Financiero*, Volumen II, Ediciones De Palma, Novena Edición, Buenos Aires, 1988

- Jarach, Dino, *El hecho imponible*, Editorial Abeledo-Perrot, Tercera edición, Buenos Aires, 1983
- Jarach Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Editorial Abeledo-Perrot, Tercera edición, Buenos Aires, 1996
- Larrea, Holguín, Juan, *Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador, Contratos Tomo I*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008
- López Obando, Homero, *Inquietudes y Respuestas Notariales*, Ediciones Rodín, Quito, s/a
- Morales Schechinger, *Impuestos a la propiedad*. Artículo publicado en la revista Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de Suelo de América Latina. Editado por Smolka Martim y Mullahy Laura. Publicación de Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos, 2007
- Ojeda, Álvaro, *Algunos aspectos problemáticos en torno al régimen impositivo de la transferencia de dominio de bienes inmuebles*. IV Jornadas de Derecho Tributario. Quito – Ecuador, 2005
- Ospina Fernández, Guillermo y Ospina Acosta Eduardo, *Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico*, Editorial Temis, Séptima Edición, Bogotá, 2005
- Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Edición Digital, Vigésimo Tercera Edición
- Rodríguez Mourullo G, *El nuevo delito fiscal*, Madrid, REDF, Nos. 15/16, 1977
- Serrano Noboa, Xavier, *Evolución histórica de la municipalidad en el Ecuador*, Revista Judicial, Diario la Hora, 2005
- Servicio de Impuestos Internos de Chile, Página Oficial. Fuente de Consulta: www.sii.cl, Fecha de consulta: 23 de enero de 2011.

- Servicio de impuestos internos de Chile, Fuente de Consulta: http://www.catastro.meh.es/esp/publicaciones/ct/ct56/07-1_INTERNET_56.pdf, Fecha de Consulta: 24 de enero de 2011
- Thompson, Michelle M., “*Un avalúo del Catastro de Bogotá*”, publicación del Lincoln Institute of Land Policy, abril de 2004. Fuente de consulta: http://www.lincolninst.edu/pubs/933_Un-aval%C3%BAo-del-catastro-de-Bogot%C3%A1-, Fecha de consulta: 11 de enero de 2011
- Trámite Notarial Mexicano, Club Hipotecario. Fuente de consulta: <http://www.clubhipotecario.com.mx/>, Fecha de consulta: 16 de febrero de 2011
- Villegas, Héctor, *Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero*, Tomo I, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1998
- Villegas, Héctor, y otros, *La evasión fiscal en la Argentina*, Revista de Derecho Fiscal, Tomo XXIII, Buenos Aires, citado por Diez, Humberto, “*Propuestas técnicas para enfrentar la evasión*”, Doctrina Tributaria No, 249

2. LEGISLACIÓN ECUATORIANA

- *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449. Lunes 20 de octubre de 2008
- *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010
- *Código Civil*, Codificación. Registro Oficial Suplemento No. 46, 24 de junio de 2005
- *Código Tributario*, Codificación. Registro Oficial Suplemento No. 38, 14 de junio de 2005

- *Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos*, Registro Oficial Suplemento No. 162, 31 de marzo de 2010
- *Acuerdo Ministerial No.249*, Registro Oficial Suplemento No. 358, 8 de enero de 2011

3. LEGISLACIÓN COMPARADA

- Argentina, *Ley 17.80*, Boletín Oficial, 10 de junio de 1968
- Chile, *Ley número 17.235*, Diario Oficial de Chile, 16 de diciembre de 1998, actualizada al 31 de julio de 2010. “*El Impuesto Territorial*”

4. JURISPRUDENCIA

- Corte Suprema de Justicia. Tercera Sala de lo Civil y Mercantil. Quito, 22 de febrero de 2001, Gaceta Judicial. Año CII. Serie XVII. No. 5. Página 1308. “Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas, Título II, De los Actos y Declaraciones de Voluntad, pág. 20.”
- Resolución dentro del Recurso de Casación No. 169-2003, Corte Suprema de Justicia, Tercera Sala de lo Civil y Mercantil, 12 de julio de 2004, Gaceta Judicial, Año CV, Serie XVII, No. 15, Página 5055

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

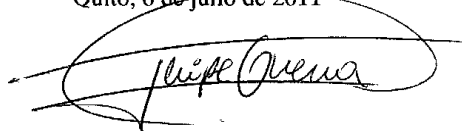
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Juan Felipe Guerra, C.I. 171754220-1 autor del trabajo de graduación intitulado: "Sistematización del pago de impuestos derivados de la transferencia de dominio de bienes inmuebles en el Distrito Metropolitano de Quito", previa a la obtención del grado académico de **LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA:**

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de su sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas d propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 6 de julio de 2011



Juan Felipe Guerra Chamorro
171754220-1